

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

У публікації розглядається законодавство в сфері самоврядування, пов'язане з охороною навколишнього природного середовища. Аналізуються основні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування в природоохоронній сфері. Також розкриваються головні недоліки, пов'язані з нормативно-правовим забезпеченням діяльності органів місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього природного середовища, та пропонуються шляхи розв'язання цих проблем.

Ключові слова: державне управління, місцеве самоврядування, охорона навколишнього природного середовища.

Утвенко В. В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления Украины в сфере охраны окружающей природной среды.

В публикации рассматривается законодательство в сфере самоуправления, которое связано с охраной окружающей природной среды. Анализируются основные нормативно-правовые акты, которые регулируют деятельность органов местного самоуправления в сфере охраны природы. Также раскрываются главные недостатки, связанные с нормативно-правовым обеспечением деятельности органов местного самоуправления в сфере охраны окружающей природной среды, и предлагаются пути разрешения этих проблем.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, охрана окружающей природной среды.

Utvenko V. V. Legal regulation of the local government of Ukraine in the field of environmental protection.

A legislation in the sphere of self-government, related to the guard of natural environment, is examined in this publication. The basic are analysed normatively legal acts which regulate activity of organs of local self-government in a nature protection sphere. The main failings, CPLD from normatively legal providing of activity of organs of local self-government in the sphere of guard of natural environment open up also, and the ways of decision of these problems are offered.

Keywords: state administration, local self-government, environmental protection.

Охорона навколишнього природного середовища є одним з найважливіших напрямків політики будь-якої держави, спрямованої на підтримку здоров'я суспільства та кожної окремої людини. Від існування чистого довкілля значною мірою залежить і підтримка національної безпеки як на загальнодержавному, так і на регіональному і місцевому рівнях.

На сьогоднішній день в багатьох містах України, особливо промислових центрах Півдня та Сходу (Кривий Ріг, Запоріжжя, Дніпропетровськ, Донецьк, Макіївка, Маріуполь, Луганськ, Харків, Миколаїв, Херсон, Одеса), а також у Києві, Калуші та багатьох інших населених пунктах, незважаючи на скорочення промислового виробництва порівняно з радянським періодом, склалася несприятлива екологічна ситуація; забруднюються повітря, землі, водойми, в останні десятиліття різко погіршилася якість питної води.

Актуальність даної проблематики полягає також у тому, що крім центральних та місцевих органів виконавчої влади, які здійснюють розробку та реалізацію державної політики в сфері охорони довкілля, важлива роль в природоохоронній діяльності відводиться також органам місцевого самоврядування. До того ж, органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов'язані з територіальними громадами, найкраще знають екологічну ситуацію в своїх населених пунктах, регіонах.

Проблема охорони навколишнього природного середовища в Україні, в тому числі й нормативно-правового регулювання, завжди привертала значну увагу багатьох вітчизняних, а також зарубіжних дослідників. Але в їхніх працях висвітлювалося, насамперед, нормативно-правове забезпечення державного регулювання природоохоронної діяльності, а правове регулювання природоохоронної діяльності органами місцевого самоврядування не знайшло належного висвітлення.

Щоправда, деякі аспекти правового регулювання природоохоронної діяльності органів місцевого самоврядування знайшли своє відображення в докторській дисертації В. В. Костицького, кандидатських дисертаціях Л. П. Коваленко та О. А. Улютіної, а монографія Г. В. Мороз була присвячена правовому регулюванню участі громадськості у сфері охорони довкілля [5; 6; 3; 15; 7]. Однак на сьогоднішній день відсутнє комплексне та всебічне вивчення згаданої проблеми.

Тому метою цієї публікації є висвітлення особливостей нормативно-правового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування у вирішенні проблем охорони навколишнього природного середовища.

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища регулюється цілою низкою нормативно-правових актів, прийнятих як Верховною Радою України, так і Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Найважливішими серед них є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.); Закон України «Про охорону земель» (2003 р.), а також Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) [10–12].

Крім того, щорічні нормативно-правові акти, присвячені прийняттю державного та місцевих бюджетів, регулюють обсяг і порядок фінансування природоохоронних заходів держави та органів місцевого самоврядування. У загальних рисах природоохоронна політика висвітлена також і в Конституції України [4].

Зокрема, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.) визначає повноваження та відповідальність місцевих рад та їх виконавчих органів у даній сфері, що передбачає забезпечення реалізації державної екологічної політики і екологічних прав громадян; вивчення загального стану довкілля в населених пунктах; затвердження місцевих екологічних програм, порядку розміщення в населених пунктах підприємств та установ, а також здійснення контролю за дотриманням екологічного законодавства, фінансування екологічних програм з місцевих бюджетів і екологічних фондів, які створюються за участю органів місцевого самоврядування; інформаційне забезпечення населення про стан довкілля; порядок створення органами місцевого самоврядування природно-заповідних територій і, нарешті, організацію ліквідації екологічних наслідків аварій. Крім цього, органи місцевого самоврядування допомагають громадськості у залученні коштів на потреби охорони довкілля в населених пунктах [12].

Закон України «Про охорону земель» (2003 р.) регулює порядок забезпечення з боку органів місцевого самоврядування охорони земельного фонду в населених пунктах, розробку цільових програм із землеустрою, порядок фінансування екологічних програм з місцевих бюджетів та цільових фондів, організацію і здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, цільовим використанням коштів, а також реалізацію державної природоохоронної політики на місцях [11].

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.) у загальних рисах регулює порядок встановлення ставки земельного податку та розмірів платні за користування природними ресурсами, надання або вилучення органами місцевого самоврядування земельних ділянок, відшкодування підприємствами різних форм власності збитків, пов'язаних із забрудненням довкілля; розробку та затвердження відповідними радами проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля, а також «здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворення лісів; вжиття необхідних заходів з ліквідації наслідків екологічних катастроф; створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем тощо [10].

Податковий та Бюджетний кодекси 2010 р. також певною мірою регулюють порядок фінансування природоохоронної діяльності органів місцевого самоврядування [2; 8].

Виконавчі органи місцевого самоврядування з охорони навколишнього природного середовища (за винятком Києва та Севастополя) здійснюють безпосереднє управління природоохоронною сферою, а районні та обласні ради делегують повноваження в сфері охорони довкілля відповідним районним і обласним державним адміністраціям, при яких діють відповідні відділи та управління, що реалізують державну політику з охорони довкілля на обласному і районному рівнях. Також органи місцевого самоврядування беруть участь і в призначенні керівників установ, які забезпечують природоохоронну діяльність.

На органи місцевого самоврядування частково покладене й фінансування природоохоронних заходів, але при цьому варто зазначити, що на відміну від освіти та науки, охорони здоров'я, соціального захисту населення, а також житлово-комунального господарства, будівництва, культури, фінансування органів місцевого самоврядування і державного управління, на фінансування заходів з охорони навколишнього природного середовища закладений дуже малий відсоток видатків у місцевих бюджетах.

Приміром, у бюджеті м. Києва за 2013 р. з 18243 млн. грн. видатки на охорону довкілля були включені в статтю цільових фондів (188,3 млн. грн., або трохи більше 1 %), з них безпосередньо на природоохоронну діяльність було виділено 60,6 млн. грн. [9]. Але ці дані не є точними, бо за підсумками минулого року бюджет м. Києва було недовиконано на декілька млрд. грн. У бюджеті м. Києва 2014 р., який нещодавно прийняла Київська міська рада, суттєвого збільшення фінансування охорони довкілля, як й інших сфер життєдіяльності міста, не передбачається.

Проте слід зазначити, що значна частина коштів, які передбачені на природоохоронні заходи, надходить до місцевих бюджетів у вигляді субвенцій з державного бюджету України або з обласних – районним та міським бюджетам. Але ці кошти не відіграють суттєвої ролі в фінансуванні природоохоронних заходів. Тому лівова частка коштів на охорону довкілля надходить або безпосередньо з державного бюджету України або використовуються небюджетні кошти, але, судячи з погіршення екологічної ситуації в багатьох населених пунктах України, можна зробити висновок, що природоохоронна сфера України фінансується неналежним чином.

Разом з громадськістю органи місцевого самоврядування беруть участь у розробці місцевих та регіональних (обласні та районні ради) програм з охорони навколишнього природного середовища, які регулюються Конституцією та законодавством України, в тому числі з питань місцевого самоврядування. Як правило, на місцевому рівні подібні програми приймаються терміном на 5 років, в яких розглядаються основні напрямки природоохоронної діяльності держави, органів місцевого самоврядування, підприємств та установ, а також громадськості, порядок та обсяг фінансування подібних заходів. Останні програми з охорони довкілля були прийняті на сесіях рад багатьох населених пунктів на період з 2011 по 2015 рр. (наприклад, в містах Києві, Хмельницькому, Сумах, Івано-Франківську, Вінниці тощо).

Так, на реалізацію програми охорони навколишнього природного середовища в м. Суми передбачено витратити 42308,1 тис. грн. упродовж 5 років, в тому числі з міського бюджету (фонду ОНПС м. Суми) 12466,8 тис. грн.; коштів інших джерел (власні кошти підприємств) – 29841,3 тис. грн. Для реалізації подібної програми в Івано-Франківську передбачається залучити 328219 тис. грн. (близько 220 млн. грн. з державного бюджету та державного фонду охорони навколишнього природного середовища, понад 26 млн. грн. – з міського бюджету, 20 578 тис. грн. – з обласного фонду охорони навколишнього природного середовища, 60 млн. грн. інвестицій тощо). Обидві програми передбачають зменшення викидів в атмосферу, водойми, ґрунти, охорону та збільшення площ зелених насаджень, а також організацію моніторингу та екологічної освіти (Івано-Франківськ) [13; 14].

Водночас правове регулювання захисту навколишнього природного середовища, в тому числі й з боку органів місцевого самоврядування, не позбавлене певних недоліків, що часто призводить до надмірного забруднення довкілля. До того ж, існуюча нормативно-правова база не дозволяє органам місцевого самоврядування повною мірою впливати на процеси й явища, що відбуваються в навколишньому природному середовищі, а також вживати ефективних заходів, спрямованих на захист довкілля. Тому вирішальна роль у виробленні регіональної та місцевої природоохоронної політики належить Кабінету Міністрів України, Міністерству екології та природних ресурсів України, іншим центральним органам виконавчої влади, а місцеві органи виконавчої влади (управління та відділи при обласних і районних державних адміністраціях) та виконавчі органи місцевого самоврядування лише забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони довкілля, контролюють дотримання вимог чинного законодавства щодо забезпечення природоохоронної діяльності.

Крім того, згідно з чинним законодавством департаментам або управлінням органів місцевого самоврядування, що відповідають за природоохоронну діяльність, по суті відводиться роль представників органів виконавчої влади в населених пунктах, бо на районному та обласному рівнях органи місцевого самоврядування фактично не відіграють ніякої ролі, а в Севастополі та Києві виконавчими органами міських рад є державні адміністрації. До того ж, спостерігається дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що стосується усіх напрямків роботи, а не лише природоохоронної сфери [1].

Також спостерігається незначний контроль з боку держави та органів місцевого самоврядування за виконанням програм з охорони навколишнього природного середовища, а недостатнє фінансування цих програм з місцевих бюджетів та малі можливості щодо залучення позабюджетних коштів роблять органи місцевого самоврядування ще більш залежними з боку органів виконавчої влади. Існують і проблеми неефективного управління в сфері природоохоронної діяльності, недостатньої підготовки спеціалістів, інформаційного забезпечення функціонування цієї галузі, про що не одноразово наголошувалося в місцевих програмах з охорони довкілля.

Чинне законодавство практично не дозволяє органам місцевого самоврядування ефективно протидіяти забрудненню довкілля з боку підприємств, а самі підприємці часто не мають коштів або не зацікавлені впроваджувати новітні технології, які б зменшили викиди шкідливих речовин у атмосферу, водойми та ґрунти. Як наслідок, у більшості регіонах України склалася незадовільна екологічна ситуація.

За даними В. Костецького, на сьогодні в Україні відносно чистими є 7 % її території (заповідні території та національні парки). Умовно чистими є 8 % території (гірські райони Карпат, окремі райони Тернопільської, Рівненської, Житомирської, Полтавської, Сумської, Чернігівської областей та Автономної Республіки Крим); малозабрудненими вважаються 15 % земель, забрудненими – 40 %, дуже забрудненими – 30%. До зони екологічної катастрофи відноситься близько 1 % території (зона відчуження після аварії на ЧАЕС, окремі місцевості Донецької, Дніпропетровської, Луганської, Львівської областей), а до регіонів з найбільш кризовою екологічною ситуацією, в яких розташовані основні підприємства чорної та кольорової металургії, а також хімічної промисловості, значна частина ТЕЦ, що найбільше забруднюють повітря, належать Донбас, Кривбас, Харківська, Запорізька та Дніпропетровська промислові агломерації, в яких мешкає понад 25 % населення України [5, с. 93–95].

Ці дані були наведені понад 10 років тому. Враховуючи те, що упродовж 2003–2008 рр. і в окремі роки після світової економічної кризи 2008–2009 р. відбулося суттєве зростання економіки України, насамперед за рахунок металургії, хімічної промисловості та окремих галузей машинобудування, які є експортними галузями та завдають найбільшої шкоди довкіллю, ситуація могла суттєво погіршитися, особливо в південно-східних регіонах нашої держави.

Тому, на нашу думку, основними шляхами щодо поліпшення та оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування у сфері природоохоронної діяльності та її правового регулювання мають стати:

1. Удосконалення самої нормативно-правової бази, особливо у сфері самоврядування, надання органам місцевого самоврядування більшого впливу на організацію та управління процесами охорони довкілля, особливо на районному та обласному рівнях, їхнє активне залучення до формування державної природоохоронної політики. Органи державної влади не повинні втручатися в діяльність органів місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього природного середовища, а здійснювати лише певний контроль за їх діяльністю, особливо за використанням коштів, якщо ці кошти виділяються з державного бюджету.

2. Потребує також перегляду і бюджетне законодавство України з тим, щоб суттєво збільшити дохідну базу місцевих бюджетів, насамперед закріплення за місцевими бюджетами 100% податку з доходів фізичних осіб, які збираються на території того чи іншого населеного пункту. Можливий також варіант запровадження спеціального екологічного податку, який мав би збиратися з промислових підприємств та надходити до місцевих бюджетів.

3. Необхідно також на законодавчому рівні встановити податкові пільги для промислових підприємств, які запроваджують новітні технології, що дозволяють суттєво зменшити викиди шкідливих речовин у атмосферу, водойми та ґрунти, а за органами місцевого самоврядування закріпити екологічний контроль за діяльністю цих підприємств, можливість широкого застосування фінансових стягнень до порушників, а отримані кошти спрямовувати до спеціальних фондів охорони навколишнього природного середовища місцевих бюджетів.

4. Нарешті, бажано було б прийняти нормативно-правові акти, в тому числі локального характеру, які б стимулювали інформаційне забезпечення процесу охорони довкілля та розвитку відповідної освіти.

Таким чином, для поліпшення екологічної ситуації на місцях, оптимізації природоохоронної діяльності органів місцевого самоврядування, необхідно, перш за все, вдосконалити законодавство в сфері самоврядування та охорони довкілля, спрямоване на розширення повноважень його виконавчих органів, зміцнення матеріальної бази, а також встановлення контролю з боку органів місцевого самоврядування, насамперед, за промисловими підприємствами, які завдають шкоди природі викидами в атмосферу шкідливих речовин.

У перспективі дослідження потребує глибшого вивчення взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими та регіональними органами виконавчої влади в сфері охорони навколишнього природного середовища, а також аналіз регіональних і місцевих програм з природоохоронної діяльності, розроблених за участю органів місцевого самоврядування. Крім цього, актуальним є також поглиблене вивчення основних напрямків діяльності органів місцевого самоврядування в природоохоронній сфері, в тому числі правового регулювання цієї діяльності.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Підручник / [За ред. проф. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. №2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л. П. Коваленко ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 18 с.
4. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 142.
5. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) [Текст] / В. В. Костицький ; Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи. – К. : УСП МСБ «Eusmeu», 2003. – 772 с.
6. Костицький В. В. Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища: теорія та практика [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / В. В. Костицький ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2004. – 52 с.
7. Мороз Г. В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля [Текст]: монографія / Г. В. Мороз ; Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, Юрид. ін-т. – Івано-Франківськ : [б. в.], 2008. – 168 с.
8. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. №2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.
9. Про бюджет міста Києва на 2013 р. : Рішення Київської міської ради від 08.02.2013 р. № 3/9060 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kmr.ligazakon.ua/SITE2/1_docki2.nsf/alldocWWW/0DCE4F79785C3C79C2257B19006DFBD3 Open Document.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-BP // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – Ст. 170.
11. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. №962-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.
12. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
13. Програма охорони навколишнього природного середовища міста Івано-Франківська на період до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvk.if.ua/uploads/files/ez26071101.pdf>.
14. Програма охорони навколишнього природного середовища міста Суми на 2011–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://env.teset.sumdu.edu.ua/doc/Prog-ONPS-Sumy-2011.pdf>.
15. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. А. Улютіна ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 19 с.

** Утвенко Володимир Валерійович – кандидат історичних наук, заступник завідувача кафедри державного управління та самоврядування Міжрегіональної академії управління персоналом.*