

28. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 р. № 742-VII // Голос України. – 2014. – 1 березня. – № 39 (5789). – (Спецвипуск).

29. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування (№ 4178а від 26.06.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

30. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України № 656-VIII від 31.08.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/656-19>

** Агафонова Наталія Володимирівна – народний депутат України, Голова підкомітету з питань конституційного законодавства та конституційного судочинства Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя.*

УДК 330.341.2:330.15

Оксана Веклич *

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ПРИПИСІВ ПРАВОМОЧНОСТІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Проведено аналітичну ревізію чинних нормативно-правових документів із децентралізації влади на предмет відповідності їх положень стосовно правомочності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у сфері природокористування та здійснення екологічної політики. Розкрито певну внутрішню неузгодженість, невідповідність, суперечливість, декларативність деяких з цих нормативно-правових положень, що призводить до фактичного нівелювання їх дієвості.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, законодавча реалізація права власності на природні ресурси і блага, екологічна політика.

Веклич О. А. Совершенствование законодательных предписаний правомочности местного самоуправления в сфере природопользования и осуществления экологической политики.

Осуществлена аналитическая ревизия действующих нормативно-правовых документов по децентрализации власти на предмет соответствия их положений относительно правомочности органов местного самоуправления и органов исполнительной власти в сфере природопользования и осуществления экологической политики. Раскрыта определенная внутренняя несогласованность, несоответствие, противоречивость, декларативность некоторых из этих нормативно-правовых положений, что приводит к фактическому снятию их действительности.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, законодательная реализация права собственности на природные ресурсы и блага, экологическая политика.

Veklych O. O. Improvement of the legal regulations for powers of local governments in the sphere of natural use and implementation of environmental policy.

Analytical audit of existing legal documents on the decentralization of power in terms of the adequacy of provisions relating to the powers of local governments and authorities in environmental management and implementation of environmental policy was carried out. The certain internal inconsistency, discrepancy, declarative some of these legal and regulatory provisions, which leads to the actual removal of their effectiveness, are disclosed.

Keywords: decentralization, local government, legal property rights on natural resources and goods, environmental policy.

Нині активно реалізуються оновлені програми державотворення, серед яких чільне місце посідають децентралізація влади, реформа державного управління, реформа регіональної політики. Перелік запланованих реформ і програм розвитку держави міститься у відомому документі – Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», в якому однією з найголовніших передумов здійснення прогресивного поступу національного господарства за вектором розвитку визначено завдання «забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом», а за вектором безпеки – завдання забезпечення «безпечного стану довкілля»[1].

Ефективність досягнення цілей екологозбалансованого сталого розвитку України безпосередньо залежить від результативності реалізації сталого розвитку територіальних громад. Успішність цих процесів, у свою чергу, залежить від наявності чіткої, ієрархічно впорядкованої, не суперечливої законодавчої бази, яка регламентує й регулює природокористування та здійснення екологічної політики на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Зважаючи на це, *метою даної статті* є презентація результатів наукової ревізії чинних нормативно-правових документів з децентралізації влади на предмет відповідності внутрішніх положень цих документів стосовно правомочності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у сфері природокористування та здійснення екологічної політики, а також представлення рекомендацій, спрямованих на зміцнення відповідної частини законодавчої бази через її вдосконалення.

Алгоритм проведення такої наукової ревізії, на мій погляд, полягає в здійсненні почергових аналітичних кроків. Першим кроком доцільно зробити аналіз усього спектру повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою України щодо природокористування та охорони навколишнього природного середовища, визначеного відповідними положеннями чинних нормативно-правових документів, з метою здійснення наступного, критично важливого кроку на шляху такого інспектування. Другим – необхідно виявити внутрішню неузгодженість цих положень або їх вади у масиві законодавчих документів з децентралізації влади. І вже третім кроком – репрезентувати пропозиції з їх вдосконалення.

Проведення аналітичної ревізії законодавства під кутом зору визначення спектру повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою України у сфері природокористування та здійснення екологічної політики дало можливість визначити, що відповідні регуляторні приписи містяться у таких головних чотирьох правових документах – Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (поточна редакція від 26.04.2015 р.) [2]; Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [3]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16.10.2012 р. № 5456-VI [4]; Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5]. Низка правових положень, які дотичні до проблематики охорони навколишнього природного середовища та реалізації екологічної політики на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, міститься в Законах України «Про державно-приватне партнерство» від 01.07.2010 р. № 2404-VI [6], «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. № 156-19 [7], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII [8].

Узагальнення регламентуючих приписів згаданих чотирьох головних правових документів з децентралізації влади виявило доволі широкий спектр законодавчих повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади щодо природокористування та екологічного регулювання на кожному рівні адміністративно-територіального устрою України. Але особливий науковий та державотворчий інтерес викликає їх аналіз під кутом зору пошуку та виявлення неузгодженостей нормотворчих положень цих чинних документів.

Проведений прискіпливий аналіз законодавчо визначених компетенції і повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади усіх рівнів адміністративно-

територіального устрою в сфері природокористування й здійснення екологічної політики дав можливість виявити та розкрити внутрішню неузгодженість, невідповідність, суперечливість, декларативність певних нормативно-правових положень у масиві головних законодавчих документів з децентралізації влади, що їх регламентують. Результати аналітичної ревізії їх відповідних положень узагальнені в Табл. 1.

Таблиця 1.

Невідповідність статей/положень правових документів з питань децентралізації влади про повноваження й компетенцію органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів у сфері природокористування та здійснення екологічної політики

Законодавчий документ	Зміст правового припису	Коментар (до підкресленої позиції)
Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»	<p>Стаття 16, п.3: «матеріальною... основою місцевого самоврядування є... <u>земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ (1), міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад».</u></p> <p>Стаття 16, п.5: <u>«органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності» (2).</u></p> <p>Стаття 60, п.4: <u>«районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад» (3).</u></p>	<p>По-перше, неузгодженість, суперечливість з одного боку сутнісного наповнення внутрішніх позицій статті 16 [див.: (1) і (2)] і статті 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [див.: (3)], та з другого – принциповими правовими положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [див.: (4) і (5)];</p> <p>по-друге, декларативність законодавчих положень стосовно прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад сіл, селищ, якою фактично знімаються їх правомочності щодо володіння та розпорядження природними об'єктами і благами – об'єктами їхньої спільної власності.</p>
Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні	<p>«Забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів: <u>визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ (4), міст, району, області, а також належної бази оподаткування»;</u></p> <p><u>«надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад (5) для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад»</u></p>	

<p>Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»</p>	<p>Стаття 26: Виключна компетенція сільських, селищних, міських рад: 1. <u>Вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (6);</u></p> <p>Стаття 27: До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: <u>забезпечення...ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів (7);</u></p> <p>Стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища: 1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать: а) власні (самоврядні) повноваження: <u>визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки (8).</u></p>	<p>До (6): розпливчате, неконкретне формулювання загального характеру</p> <p>До (7): описове, неконкретне формулювання загального характеру</p> <p>До (8): Дана позиція суперечить чинній правовій базі, оскільки визначення розмірів відшкодувань суб'єктами господарювання за забруднення довкілля та інші екологічні збитки розраховуються уповноваженими особами, що здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства, згідно з такими нормативно-правовими документами як Методики визначення розмірів шкоди або збитків, заподіяних забрудненням вод, земельних ресурсів, надр, атмосферного повітря [9] тощо, які затверджені наказами Міністерства екології та природних ресурсів України.</p>
<p>Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» [№ 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012]</p>	<p>Стаття 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10] зі змінами, внесеними згідно з Законом № 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012: <u>Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища (9)</u></p>	<p>До (9): Суперечить статті 20² Закону України «Про екологічну експертизу» [11] зі змінами, внесеними Законом № 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012, згідно з приписом якої «до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних</p>

	<p>Частина друга статті 23 Закону України «Про екологічну експертизу» зі змінами, внесеними згідно з Законом № 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012: «<u>Окремі повноваження щодо регулювання відносин у галузі екологічної експертизи сільські, селищні, міські ради можуть надавати своїм виконавчим комітетам</u>» (10)</p>	<p>ресурсів, у сфері охорони навколишнього природного середовища належить: а) організація і здійснення у межах компетенції державного нагляду (контролю) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами - нерезидентами вимог законодавства» (природоохоронного – О. В.), а також статті 242¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення зі змінами, внесеними згідно з Законом № 5456-VI (5456-17) від 16.10.2012: «Від імені центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища відповідних територій».</p> <p>До (10): Розпливчатість формулювання, невизначеність, неконкретність згаданих окремих повноважень стосовно регулювання відносин у галузі екологічної експертизи, що робить дане правове положення декларативним</p>
<p>Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні</p>	<p>«<u>Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення... охорони навколишнього природного середовища</u>» (11)</p>	<p>До (11): Обмеженість правомочності в сфері охорони довкілля органів місцевого самоврядування базового та районного рівня територіально-адміністративного устрою, що категорично суперечить</p>

		<p>статтям 27 і 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», змінам до статті 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», внесеними Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», в яких чітко прописані компетенції, повноваження та обов'язки сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а також пункту 2 статті 17 і статті 21 щодо повноважень місцевих (в тому числі районних) державних адміністрацій в сфері використання та охорони земель, природних ресурсів, охорони довкілля Закону України «Про місцеві державні адміністрації»</p>
--	--	---

Джерело: складено автором на основі чинної законодавчої бази.

Слід зазначити, що на шляху дослідження законодавчих повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади насамперед щодо реалізації права власності на природні ресурси і блага вже виявилися певні алогізми та правові неузгодженості. Так, згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» (стаття 4) та Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» (стаття 5, п. 2), «природні ресурси України є власністю Українського народу», а «від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування у межах, визначених Конституцією України, цим та іншими законами України» [4; 10]. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» (стаття 16, п. 3) «матеріальною... основою місцевого самоврядування є... земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад». Також наголошено (стаття 16, п. 5), що «органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності» [2], а, отже, є правомочними, зокрема, стосовно здійснення всього спектру прав власності на природні об'єкти і блага, хоча важлива спеціальна позиція, яка би це конкретно приписувала, відсутня.

Значущість цієї законодавчо закріпленої регуляторної позиції, на мій погляд, полягає в тому, що вона є опорною при визначенні повноважень територіальних громад усієї ієрархії рівнів адміністративно-територіального устрою держави – спільних власників об'єктів природокористування та природоресурсної сфери – стосовно реалізації їх еколого-економічних інтересів. Особлива важливість цієї позиції також підкреслюється віднесенням її до рангу основоположних принципів створення належних матеріальних, фінансових і організаційних умов та формування кадрового складу для забезпечення виконання

органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, викладених у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Йдеться про такі принципи: «визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебуває у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), об'єктів спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, району, області, а також належної бази оподаткування»; «надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території, об'єднувати свої майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та більш ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад» [5].

Однак у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» у статті 60, п. 4 прописано: «районні та обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад» [2]. Тобто йдеться вже про управління¹, а не конкретно про правомочності володіння, користування та розпорядження об'єктами власності територіальних громад. При цьому безпосередньо про природоресурсні об'єкти права їх комунальної власності взагалі ніде однозначно не прописано. Тоді виявляється, що цим пунктом органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади базового рівня, по-перше, не мають повноважень щодо розпорядження природоресурсними об'єктами права їх комунальної власності; по-друге, фактично позбуваються статусу спільних власників-розпорядників головної складової матеріальної основи місцевого самоврядування – землі, природних ресурсів, об'єктів природокористування їх територій, які є в комунальній власності територіальних громад сіл, селищ; по-третє – не здатні здійснювати правомочності як повноцінні власники об'єктів природоресурсної сфери від імені та в інтересах своїх територіальних громад базового рівня.

Таким чином, наочно відслідковується не лише неузгодженість, суперечливість з одного боку сутнісного наповнення внутрішніх позицій статей 16 і 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», та з другого – з принциповими правовими положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а й виявляється, по суті, декларативність законодавчих положень стосовно прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад сіл, селищ. (Суперечлива невідповідність базових вихідних законодавчих положень стосовно прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад сіл, селищ наочно представлена позиціями 1, 2, 3, 4, 5 в Таблиці 1).

Крім того, дуже декларативним, на мою думку, є припис пункту 7 статті 60, згідно з яким «майнові операції, які здійснюються органами місцевого самоврядування з об'єктами права комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню» [2]. Але позбавлення територіальних громад сіл, селищ статусу повноцінних власників об'єктів природокористування, з одного боку, вочевидь послаблює економічні основи місцевого самоврядування. А з другого – наведена така чи подібна заклична декларативність унормованих правових положень, безсумнівно, стримує розвиток справжнього самоврядування у сфері природокористування, стимули до запровадження раціонального природокористування, охорони навколишнього природного середовища та екологічних засад у їх спільному господарюванні, відтак залишаючи лише добрими намірами турботу про сталий екологічно орієнтований розвиток територіальних громад базового рівня, про стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, проголошені Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020».

¹ За визначенням, управління – це цілеспрямована діяльність, яка полягає в системному впливі держави, зокрема органів державної влади, на процеси, об'єкти та інші елементи національної економічної системи за допомогою всього доступного інструментарію державної економічної політики для досягнення визначених макроекономічних цілей і отримання економічного та соціального ефекту. Відповідно до об'єктно-цільового підходу управління тлумачиться як цілеспрямований вплив суб'єктів (управлінців) на економічні об'єкти для досягнення запланованих цілей. Цей вплив проявляється у вигляді сукупності заходів, механізму дій тощо [13]

Проведеним дослідженням також виявлено суперечності, хиби, недоробки, алогізми, по-перше, між відповідними співвідносними положеннями інспектованих чинних головних законодавчих документів з децентралізації влади, а по-друге, між ними і приписами деяких інших нормативних актів, що регулюють певні компетенції та повноваження суб'єктів правовідносин у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Яскравим прикладом до першого висновку (серед наочно наведених у Табл. 1) може слугувати виявлена кричуща суперечність з одного боку – між положенням щодо основних повноважень органів місцевого самоврядування різного рівня територіально-адміністративного устрою в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де функція охорони навколишнього природного середовища делегується до основних повноважень органів місцевого самоврядування тільки обласного рівня, а не базового (і навіть не районного!), а з другого – між комплексом співвідносних статей чинного законодавства, зокрема, статей 27 і 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], змін до статті 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» [4], в яких чітко прописані компетенції, повноваження та обов'язки сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, а також пунктом 2 статті 17 і статті 21 щодо повноважень місцевих (в тому числі районних) державних адміністрацій у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів, охорони довкілля Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [3]. (Наведена суперечлива невідповідність представлена позицією 11 у Таблиці 1).

Тут доцільно нагадати про те, що органи місцевого самоврядування базового рівня, отримуючи бюджетні кошти на покращення природокористування і охорону навколишнього природного середовища згідно з статтями 64, 66, 69 Бюджетного кодексу України (поточна редакція від 01.02.2015) [12], фактично проводять локальну екологічну політику, яка, однак, при цьому не лише не зафіксована положеннями Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, а й ними не передбачається, суперечачи, таким чином, навіть положенням Бюджетного кодексу.

Показовим прикладом до другого висновку є існуючі розбіжності з одного боку – між пунктом 1 статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де прописано, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки, і з другого – положеннями чинних Методик визначення розмірів шкоди або збитків, заподіяних забрудненням вод, земельних ресурсів, надр, атмосферного повітря [9] тощо, тобто комплекту нормативно-правових документів Міністерства екології та природних ресурсів України, де чітко вказано, що визначення розмірів відшкодувань суб'єктами господарювання за забруднення довкілля та інші екологічні збитки розраховуються уповноваженими особами, котрі здійснюють державний контроль за додержанням вимог природоохоронного законодавства (зафіксовано позицією 8 у Таблиці 1).

Слід також зазначити, що у процесі проведеної аналітичної оцінки відповідності правових положень законодавчих документів з децентралізації влади у сфері природокористування та здійснення екологічної політики інколи виявлялися розпливчасті, неконкретні формулювання цих положень, що надає їм декларативності та фактично нівелює їх нормотворчу дієвість (зафіксовано позиціями 1–5, 6, 7, 10 у Таблиці 1).

Очевидно, що репрезентована суперечливість, узгодженість, невідповідність, алогізми, непослідовність суті споріднених положень і статей різних законодавчих документів з децентралізації влади в частині, яка регламентує компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади усіх рівнів адміністративно-територіального устрою в природоресурсній сфері, призводить до фактичного зняття змістовності цих важливих законодавчих положень, зрештою обмежуючи та стримуючи

результативність реалізації національної екологічної політики, а відтак – поліпшення якості довкілля та життєзабезпечення територіальних громад.

Висновки та рекомендації. Підсумовуючи результати проведеної аналітичної ревізії спектру повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою України стосовно природокористування та здійснення екологічної політики під кутом зору пошуку та виявлення неузгодженості відповідних нормотворчих положень, притаманних чинним законодавчим документам з децентралізації влади, варто наголосити, що для їх придатності в якості дієвих нормотворчих положень необхідно усунути низку перелічених недоліків, а саме:

по-перше, розпливчатість, неконкретність, описовість формулювань;

по-друге, суперечливість між співвідносними положеннями чинних головних законодавчих документів з децентралізації влади, що регламентують компетенції та повноваження органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади усіх рівнів адміністративно-територіального устрою України в сфері природокористування й здійснення екологічної політики;

по-третє, суперечливість між співвідносними положеннями чинних основних законодавчих документів з децентралізації влади і приписами деяких нормативних актів, які регулюють певні компетенції та повноваження суб'єктів правовідносин у сфері охорони навколишнього природного середовища;

по-четверте, декларативність низки проаналізованих законодавчих приписів, серед яких особливу занепокоєність викликає декларативність законодавчих положень стосовно прав власності на природні об'єкти і блага територіальних громад сіл, селищ, котрою фактично знімаються їх правомочності щодо розпорядження природними об'єктами і благами – об'єктами їхньої спільної власності, залишаючи лише функції володіння та користування.

Юридичне вичищення представлених положень і статей на предмет їх відповідності, усунення їх внутрішніх різночитань, суперечливості, неузгодженості, не лише поліпшить чинну законодавчу базу з питань місцевого самоврядування в природоресурсній сфері, створить надійність та прозорість умов суб'єктам господарювання для активізації процесів екологічної розбудови їх діяльності, а й сприятиме зміцненню правової платформи децентралізації.

Втілити відповідні конкретизовані взаємоузгоджені юридичні приписи, на мій погляд, необхідно шляхом розроблення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації влади в сфері природокористування й здійснення екологічної політики», в якому потрібно ретельно викласти чітко сформульовані приписи (підпункти, кориговані або нові статті, доповнення до чинних законів тощо), що виправляють виявлені сутнісні недоліки та хиби в споріднених положеннях законів і підзаконних актах з децентралізації влади, інших нормативно-правових документах. Реалізація такого проекту Закону України не потребує додаткових витрат з Державного бюджету України, оскільки відбудеться одночасне збалансування положень чинної законодавчої бази.

Якщо не наведемо лад у законодавчій базі, всі найкращі наміри і щодо реформування системи державного управління, і щодо руху шляхом екологозбалансованого сталого розвитку й надалі залишатимуться деклараціями доброї волі. Результативність досягнення заявлених у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» цілей безпосередньо залежить від чіткої, ієрархічно впорядкованої, внутрішньо несуперечливої законодавчо-нормативної бази, яка повинна перманентно зміцнюватися через її вдосконалення. Це є нагальною потребою сьогодення.

Список використаних джерел:

1. Стратегія сталого розвитку «Україна –2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (поточна редакція від 26.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV (поточна редакція від 05.04.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні: Закон України від 16.10.2012 р. № 5456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17/page>

5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

6. Про державно-приватне партнерство: Закон України від 01.07.2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

7. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р. № 156-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-viii>

8. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

9. Методика визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 27.10.1997 р. № 171 (у редакції від 04.04.2007 р. за № 149) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0422-07>; Методика визначення розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок самовільного користування надрами: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України 303 від 29.08.2011 р. № 303 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1097-11>; Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, заподіяних державі внаслідок порушення законодавства про охорону та раціональне використання водних ресурсів: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 20.07.2009 р. № 389 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0767-09>; Методика розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 р. № 639 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0048-09>

10. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII (поточна редакція від 01.01.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

11. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР (поточна редакція від 18.11.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>

12. Бюджетний кодекс України: Закону України від 08.04. 2010 р. № 2456-VI (поточна редакція від 01.02.2015 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

13. Колодійчук А. В. Уточнення визначення сутності економічної категорії «управління» [Електронний ресурс] / А. В. Колодійчук. – Режим доступу: <http://конференция.com.ua/pages/view/324>

** Веклич Оксана Опанасівна – доктор економічних наук, професор, головний науковий співробітник відділу економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку Державної установи «Інституту економіки природокористування та сталого розвитку НАН України».*