

ПРИРОДНІ РЕСУРСИ – РЕСУРСИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Боковикова Ю. В.,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України,
м. Харків*

Визначено напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання природних ресурсів територіальних громад, зокрема, з'ясування меж населених пунктів як місця розташування природних ресурсів, закріплення у законодавстві положень щодо отримання інформації з природних кадастрів органами місцевого самоврядування, забезпечення реалізації громадського та самоврядного контролю.

Ключові слова: природні ресурси, розвиток територіальної громади, напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування.

Bokovyko Yu. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA,
Kharkiv*

NATURAL RESOURCES ARE THE RESOURCES OF DEVELOPMENT OF LOCAL COMMUNITIES

The directions of improvement of local government bodies' activity considering effective using of natural resources have been determined, in particular clarification of boundaries of settlements as location of natural resources, the consolidation of the provisions in legislation in relation to obtaining information from natural cadasters by local authorities, ensuring the implementation of public and self-control.

Key words: natural resources, improvement of local community, the directions of improvement of local government bodies' activity.

Постановка проблеми. Призначення держави полягає в організації й забезпеченні здійснення в суспільній практиці певних відносин, у тому числі таких, що формуються в системі владних суб'єктів. На шляху пошуку ефективної системи управління Україна відповідно до кращих європейських зразків розвиває інститут місцевого самоврядування, намагаючись втілити ідею децентралізації влади як складову загального курсу реформ.

На думку вчених Національного інституту стратегічних досліджень та представників влади, децентралізація на сьогоднішній день є однією з найуспішніших реформ, яка ефективно впроваджується в країні [1]. Вона охопила різні сфери: освіта, охорона здоров'я, містобудування, державна реєстрація, надання адміністративних послуг, соціальна сфера, сфера земельних відносин, сфера фінансів. Головними гаслами децентралізації є: повноваження, ресурси, відповідальність. Отже, повноваження передаються на рівень місцевого самоврядування задля більш гнучкого, своєчасного, ефективного управління територіями, їх розвитком, сучасним і майбутнім. Одним із факторів розвитку є природні ресурси – ресурси розвитку територіальних громад як основної одиниці, на яку зроблена ставка щодо подальшого розвитку територій. Адже багатіє громада, задоволені люди, стабільна та багата країна. Оскільки природні ресурси – один з об'єктів права власності громади, обрана тема є актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі переважно розглядаються питання пов'язані з ресурсами територіальних громад стосовно методології природокористування (А. Третяк, О. Мордвінов), підприємницької діяльності у цій сфері (М. Хвесик, В. Голян, С. Князев та ін.), правового забезпечення питань природокористування та розвитку сільських територій (М. Ільїна, В. Федорович та ін.). На наш погляд, управлінці місцевого самоврядування мають комплексно підходити до проблеми природокористування, розглядати будь-яку можливість використання, збереження та відновлення природних ресурсів територіальної громади.

Мета статті – визначити напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання природних ресурсів територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Серед переліку інших ресурсів територіальних громад природні вирізняються тим, що вони:

- існують як такі (земельні, водні, лісові, мінерально-сировинні та ін.) незалежно від фінансових впливів / субвенцій, дотацій, грантів тощо,
- завжди “прив’язані”, належать до території, мають просторові ознаки,
- не мігрують на відміну від кадрових, людських,
- переважно відносяться до ресурсів, що складно відновити, вичерпуються,
- змінюють якість у залежності від умов використання.

Перелічені позиції свідчать про те, що для територіальних громад (і об’єднаних, і необ’єднаних) природні ресурси при раціональному розумному використанні мають стати найбільш стабільною основою майбутнього розвитку. Для цього необхідно розв’язати декілька управлінських проблем.

По-перше, нагальною є проблема обліку природних ресурсів територіальної громади. Традиційно, відповідно до Земельного кодексу України, комунальною власністю є землі в межах населених пунктів. Відсутність меж або їхнє необґрунтоване визначення не тільки суттєво ускладнює діяльність цих органів, а й призводить до виникнення численних порушень чинного земельного законодавства під час розпорядження землями, недоотримання місцевими бюджетами грошових надходжень, провокує виникнення спірних і конфліктних ситуацій, що неодмінно негативно позначається на ефективності використання, охорони та відтворення земель в межах певних територій.

Межі села, селища, міста, району в місті встановлюються та змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць [2].

Стаття 173 Земельного кодексу України вказує, що проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів, тобто встановлення (зміна) меж населених пунктів ставиться в залежність від розробки містобудівної документації.

Закон України “Про регулювання містобудівної діяльності” (ст. 17) визначає генеральний план населеного пункту як основний вид містобудівної документації на місцевому рівні, призначеної для обґрунтування довгострокової стратегії планування та забудови території населеного пункту. Однак територія населеного пункту визначається та окреслюється його межами. Отже, генеральний план населеного пункту неможливо розробити і затвердити без встановлення меж населеного пункту, а межі населеного пункту неможливо встановити без генерального плану населеного пункту. Гальмує процес встановлення зміни меж населених пунктів вартість проектів – це 70–80 тис. грн, які бюджети сільських і селищних рад здебільшого не в змозі фінансувати.

В. Федорович зазначає, що потрібно законодавчо усунути взаємозалежність містобудівної та землевпорядної документації під час прийняття рішень про встановлення (зміну) меж населених пунктів [5, с. 400].

Визначення меж населених пунктів вкрай важливе й з огляду на те, що відповідно до ст. 9 Лісового кодексу в комунальній власності перебувають ліси в межах населених пунктів, крім лісів, що перебувають у державній або приватній власності. Сільські, селищні, міські ради розпоряджаються земельними лісовими ділянками, що перебувають у комунальній власності, зокрема:

- 1) передають їх у власність, надають у постійне користування, припиняють права користування ними;
- 2) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування, припиняють права користування ними;
- 3) беруть участь у здійсненні заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні й інші технічні засоби та обладнання;
- 4) організовують благоустрій лісових ділянок і культурно-побутове обслуговування відпочиваючих у лісах, що використовуються для цих цілей;
- 5) встановлюють порядок використання коштів, що виділяються з місцевого бюджету на ведення лісового господарства та ін.

Місцеві ради регулюють також водні відносини на їх території щодо: раціонального використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів; контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; встановлення правил загального користування водними об'єктами; обмеження, тимчасової заборони (зупинення) діяльності підприємств та інших об'єктів в разі порушення ними вимог водного законодавства в межах своєї компетенції; організації роботи, пов'язаної з ліквідацією наслідків аварій та стихійного лиха, погіршенням якості вод або їх шкідливою дією; організації інформування населення про стан водних об'єктів, а також про надзвичайні екологічні ситуації, які можуть негативно вплинути на здоров'я людей, та про заходи, що вживаються для поліпшення стану вод та ін.

Ефективне використання природних ресурсів територіальних громад можливо у разі отримання органами місцевого самоврядування достовірної та актуальної інформації стосовно кількісних, якісних та інших характеристик природних ресурсів, обсягу, характеру та режиму їх використання. Таку інформацію за законодавством України містять державні кадастри природних ресурсів: Державний земельний кадастр, державний лісовий кадастр, державний водний кадастр, державний кадастр родовищ і проявів корисних копалин, державний кадастр природних територій курортів, державний кадастр лікувальних ресурсів, державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду, державний кадастр тваринного світу, державний кадастр рослинного світу, Національний кадастр антропогенних викидів із джерел та абсорбції поглиначами парникових газів, містобудівний кадастр. Державні кадастри природних ресурсів на території України ведуться з метою їх ефективної організації охорони і захисту, раціонального використання, відтворення, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами природних ресурсів.

Державні кадастри природних ресурсів призначені для забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ, організацій і громадян достовірною та об'єктивною інформацією щодо природного, господарського стану та правового режиму використання природного фонду України. Детальний аналіз кадастрів природних ресурсів [4] свідчить про таке:

– закритість інформації про власників/користувачів земельних ділянок для широкого кола осіб суперечить самої суті такого реєстру, яка полягає в підтвердженні законності права власності/користування будь-якої особи, а також захисті цього права у зв'язку з відкритістю цього реєстру. обмеження таким шляхом доступу до інформації про власників/користувачів земельних ділянок можна назвати способом приховати правопорушення в цій сфері,

– проблемним аспектом залишається доступ до Лісового кадастру. Відповідно до наказу Державного агентства лісових ресурсів України від 26.05.2011 р. № 196, яким затверджено перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Державному агентстві лісових ресурсів України, документація державного лісового кадастру на рівні обласних управлінь лісового та мисливського господарства, області, держави та інша інформація відноситься до службової інформації, а тому не є відкритою і загальнодоступною [3];

– законодавством не встановлено положень щодо відкритості/закритості інформації Водного кадастру;

– ведення Державного кадастру природних територій курортів покладено на Держтурадміністрацію, яка нині не функціонує, тому незрозуміло який орган наразі здійснює ведення кадастру;

– Законом України “Про мисливське господарство і полювання” від 22.02.2000 р. № 1478-III та Указом Президента України “Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України” від 13.04.2011 р. № 458/2011 передбачено ведення кадастру мисливських тварин, однак положення про порядок його ведення не затверджено.

Містобудівний кадастр наразі перебуває у стадії формування.

Таким чином, можна стверджувати, що органам місцевого самоврядування сьогодні складно скористатись кадастровими даними для прийняття рішень щодо отримання зиску, охорони, збереження природних ресурсів для територіальної громади. Разом з тим, актуальним залишається питання взаємодії органів державної влади, що володіють кадастровою інформацією, та органів місцевого самоврядування (порядок отримання інформації, її вартість, терміни тощо). Сьогодні при необхідності отримати інформацію, наприклад, з Водного кадастру, органи місцевого самоврядування можуть скористатись положеннями Закону України “Про доступ до публічної інформації” від 13.01.2011 р. № 2939-VI. На наш погляд, у процесові акти слід додати статті, які б розкривали дане питання стосовно кожного виду природних ресурсів з урахуванням його особливостей.

Органи місцевого самоврядування виступаючи від імені громади мають зважати на те, що у ринкових умовах господарювання інтереси приватного бізнесу, що полягають в отриманні швидкого прибутку, заощадженні на капіталовкладеннях, максимальному використанні природних ресурсів не співпадають з інтересами громади. Вільний ринок не в змозі враховувати всі економічні, екологічні та соціальні наслідки розвитку подій, не в змозі врахувати можливість, що індивідуальні та суспільні інтереси можуть не співпадати у часі. Тому місцева влада зобов'язана та покликана визначати та відстоювати громадський інтерес, шукати можливості його найефективнішого задоволення, вимушена ефективно регулювати суспільні відносини, оскільки від цього залежить подальше подовження (шляхом виборів) її діяльності.

Органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи мають повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища щодо:

– встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову;

- справляння плати за землю;
- визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;
- прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; координації діяльності місцевих органів земельних ресурсів; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами, вирішення земельних спорів;
- 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 тощо.

Відтак окреме місце щодо вирішення питання підвищення ефективності використання природних ресурсів належить контролю громадському та самоврядному, що має здійснюватись спільно. Громадський контроль має реалізовуватись через громадські організації, вуличні комітети, громадських інспекторів шляхом надання їм певних повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Однією із гарантій екологічних прав громадян, відповідно до ст. 10 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", є громадський контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Однією із форм громадського контролю у цій сфері є контроль, що здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля.

Концепція реформування системи державного природоохоронного контролю констатує про повну деградацію системи і суті громадського екологічного контролю. Персональний склад громадських інспекторів з охорони довкілля в основному "формується" керівниками підрозділів Держекоінспекції і як правило з "наближених" та "підручних" осіб, нерідко з багатою браконьєрською "біографією". Епізодична участь громадських інспекторів у заходах з контролю Держекоінспекції красномовно говорять про те що, ні громадські організації, ні місцеві громади фактично не впливають на формування персонального складу громадських інспекторів.

Щоб бути ефективним громадський контроль за використанням природних ресурсів має стати громадянським проектом, у який громадяни згодні інвестувати свій час та сили. Сьогодні громадяни об'єднуються лише навколо тих проблем, що є кричущими для суспільства, а місцева влада має спрямувати цю активність у русло виявлення, попередження та усунення незаконного використання природних ресурсів як джерела розвитку територіальної громади. Підвищення дієвості природоохоронного контролю в процесі децентралізації, має здійснюватись шляхом: передачі окремих функцій природоохоронного контролю місцевим громадам (засмічення землі, контроль об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, полювання, браконьєрство, поводження з відходами); організації діяльності інституту громадських інспекторів з охорони довкілля на базі місцевих громад.

Самоврядний контроль, що забезпечується виконкомом ради, полягає у роботі спеціально створених для цього комісій. Сьогодні це комісії з самоврядного контролю за виконанням вимог земельного законодавства щодо використання та охорони земель територіальної громади. Такі комісії створено переважно при міських радах та не опікуються питаннями контролю за використанням інших природних ресурсів громади. Діяльність комісій з самоврядного контролю є необхідною і в сільських та селищних радах, де державні контролюючі органи виконують свої повноваження у “пожежному” режимі. На наш погляд, до роботи комісій мають залучатися спеціалісти підприємств, установ, організацій (за погодженням з їх керівником) для розгляду питань, що пов’язані з порушеннями природоохоронного законодавства, громадські активісти. Самоврядний контроль за використанням та охороною природних ресурсів територіальної громади має здійснюватись шляхом:

- проведення обстежень стану та дотримання умов використання природних об’єктів територіальної громади населеного пункту;
- розгляду звернень юридичних і фізичних осіб з питань використання та охорони природних ресурсів;
- виявлення самовільного використання природних об’єктів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок.

Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування щодо ефективного використання природних ресурсів територіальних громад має здійснюватись у напрямках:

- обов’язкового визначення всіх без винятку меж населених пунктів як місця розташування природних ресурсів територіальної громади;
- закріплення у чинному законодавстві положень щодо отримання інформації з природних кадастрів органами місцевого самоврядування;
- забезпечення реалізації громадського та самоврядного контролю за використанням та охороною природних ресурсів територіальної громади.

Перспективами подальших розвідок вважаємо розробку окремого розділу статуту територіальної громади щодо участі її жителів у здійсненні громадського та самоврядного контролю за використанням та охороною природних ресурсів територіальної громади, а також комплексну оцінку природних ресурсів на базі кадастрових даних як інформаційно-аналітичного підґрунтя для прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування у сфері природокористування.

Список використаних джерел

1. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fin_decent-80fc9.pdf.
2. Закон України “Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов’язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів”. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 19–20. Ст. 189.
3. Наказ Державного агентства лісових ресурсів України “Перелік відомостей, що становлять службову інформацію у Державному агентстві лісових ресурсів України” від 26.05.2011 р. № 196. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=82020.
4. Севлісян Г. Ф. Огляд кадастрів, які функціонують в Україні. URL: http://3222.ua/article/oglyad_kadastrv_yak_funktsionuyut_v_ukran.htm.
5. Федорович В. Правове забезпечення встановлення (зміни) меж населених пунктів в Україні: проблеми та шляхи їхнього вирішення. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Вип. 61. 2015. С. 395–401.

Надійшла до редакції 30.03.2017 р.