

Я. О. Бомчак,
аспірант кафедри державознавства і права,
Національна академія державного управління при Президентові України

ВПЛИВ ДИРЕКТИВ ЄС НА ЗРОСТАННЯ РОЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Y. Bomchak,
post-graduate student of the Chair of State Studies and Law
at the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

THE IMPACT OF EU DIRECTIVES ON THE GROWTH OF LOCAL SELF-GOVERNMENT'S ROLE IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Стаття присвячена аналізу Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами. У статті здійснено аналіз директив ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища (Директиви Європейського Парламенту та Ради 2003/4/ЄС від 28.01.2003 про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовище та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС та Директиви Європейського Парламенту та Ради 2003/35/ЄС від 26.05.2003 про участь громадськості у розробці деяких планів та програм, пов'язаних з навколишнім природним середовищем, і внесення змін до Директив Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя), звернуто увагу на їх актуальність і важливість для реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначено роль органів місцевого самоврядування при здійсненні державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища в контексті євроінтеграції.

The article is devoted to the analysis of the Association Agreement with the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States. The article analyzes the relevant EU Directives (Directive 2003/4/EC on public access to environmental information and repealing Directive 90/313/EEC and Directive 2003/35/EC providing for public participation in respect of the drawing up of certain plans and programmes relating to the environment and amending with regard to public participation and access to justice Directives 85/337/EEC and 96/61/EC), much attention is paid to their urgency and importance for the implementation of public policy on environmental protection by local self-government. The role of local self-government in the implementation of state policy in the sphere of environmental protection in the context of European integration is also determined.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, охорона навколишнього природного середовища, європейська інтеграція, управління, реформа, стратегія.

Key words: local self-government, environmental protection, European integration, administration, reform, strategy.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Україна знаходиться на стадії розвитку нової стратегії управління природокористуванням й охорони навколишнього природного середовища, завдяки ратифікації 16 ве-

ресня 2014 року Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі — Угода про асоціацію) [10]. Складовою угоди є в тому числі питання охорони дов-

кілля в Розділі V. Економічне та галузеве співробітництво, Глава 6. Навколишнє середовище та Додатках XXX та XXXI до Глави 6. Законодавство Європейського Союзу (далі — ЄС) у сфері охорони довкілля є одним з найбільш повних, розроблених, прогресивних і досконалих, тому на шляху євроінтеграції нашої державі доведеться "імплемувати значний масив міжнародних та регіональних норм, що містять європейські цінності, обов'язкова імplementація яких має стати стрижнем, на якому надалі будуть будуватися відносини між Україною та ЄС" [5]. Зважаючи на те, що "один із основоположних критеріїв євростандартів є відповідний ступінь децентралізації політичної влади, досягнення якого визначається публічністю системи місцевого самоврядування" [2], в науці державного управління актуалізується питання зростання ролі органів місцевого самоврядування щодо здійснення управління у сфері охорони навколишнього природного середовища.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Коло питань, які стосуються адаптації екологічного законодавства України до стандартів Європейського Союзу (далі — ЄС) та розвитку місцевого самоврядування в контексті зростання його ролі, в тому числі зважаючи на євроінтеграційний курс України розглядалися у роботах Бетлій О.В. [1], Гладія В.П. [2], Петришина О.В., [5] Шпарика Н.Я. [11].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Відсутність досліджень ролі органів місцевого самоврядування у процесі впровадження положень Угоди про асоціацію щодо охорони довкілля обумовлюють звертання саме до цього питання у даній науковій розвідці.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ (МЕТИ) ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є виявлення змісту Директив ЄС з питань екології, у відповідність до яких має бути приведене національне законодавство, що регулює, в тому числі, повноваження органів місцевого самоврядування у цій сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як відмічається науковцями, "наразі в Україні триває адміністративна реформа, однією з головних цілей якої є децентралізація державної влади та деконцентрація владних повноважень, зміцнення організаційної, правової та фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування; формування самодостатніх, дієздатних територіальних громад, забезпечення їх необхідними матеріальними і фінансовими ресурсами; реформування адміністративно-територіального устрою країни тощо" [9].

На сьогодні, відповідно до статі 33 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року (із змінами) органи місцевого самоврядування здійснюють державну політику у сфері охорони довкілля через делеговані повноваження, серед яких: здійснення контролю за додержанням природоохоронного законодавства, використанням і охороною природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, інформування про них населення; створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; 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 [8].

Аналізуючи зміст Угоди про асоціацію, можна відзначити, що у сфері навколишнього природного середовища Сторони беруть на себе зобов'язання розвивати й зміцнювати співробітництво з питань захисту навколишнього середовища, а також вести регулярний діалог у цій сфері, тим самим роблячи внесок у реалізацію довгострокових цілей сталого розвитку. Очікується, що посилення захисту навколишнього середовища принесе безумовну користь суспільствам України та ЄС через поліпшення здоров'я населення, збереження природних ресурсів, підвищення економічної та екологічної ефективності життєдіяльності суспільства, інтеграції природоохоронної діяльності в різні політики, а також підвищення продуктивності в результаті застосування сучасних технологій;

Співробітництво здійснюватиметься з урахуванням інтересів Сторін на основі взаємної вигоди і рівності, а також із урахуванням взаємозалежності Сторін у галузі охорони навколишнього середовища та положень багатосторонніх угод у цій галузі. Співпраця буде спрямована на збереження, захист, поліпшення й відновлення якості навколишнього середовища, охорону здоров'я людини, забезпечення розумного та раціонального використання природних ресурсів та сприяння прийняттю заходів на міжнародному рівні для вирішення регіональних або глобальних екологічних проблем.

Співпраця відбуватиметься в таких галузях, як: зміна клімату, екологічне управління та питання горизонтальної співпраці, якість повітря, якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище, управління відходами та ресурсами, охорона природи, у тому числі, збереження та захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі), промислове забруднення та шкідливі виробничі фактори, хімічні речовини, генетично-модифіковані організми, шумове забруднення, цивільний захист, у тому числі, від природних і техногенних небезпек та ризиків, середовище міст і населених пунктів та екологічні збори. Сторони, зокрема, домовились про обмін інформацією та досвідом, спільну науково-дослідну діяльність та обмін інформацією з питань розробки та використання екологічно чистих технологій, планування дій та дії на випадок стихійних лих і виникнення інших надзвичайних ситуацій, проведення спільних заходів на регіональному та міжнародному рівнях, у тому числі, з питань реалізації багатосторонніх природоохоронних угод, ратифікованих Сторонами, та, за необхідності, координації дій у рамках діяльності відповідних установ та організацій.

Сторони домовились про те, що співпраця буде спрямована на розробку загальної стратегії у галузі захисту навколишнього середовища, що міститиме перелік запланованих інституційних реформ та графік їх реалізації, а також відповідний розподіл повноважень державних органів та інших організацій у сфері охорони навколишнього середовища на національному, регіональному та муніципальному рівнях, процедури прийняття й виконання рішень та інтеграції політики охорони навколишнього природного середовища в інші галузі політики. Ще одним напрямом співпраці буде розробка галузевих стратегій стосовно якості повітря, якості води й менеджменту природних ресурсів, включаючи морське середовище, відходів та управління ресурсами, захист природного середовища та промислового забруднення та шкідливих виробничих факторів і хімічних речовин. Галузеві стратегії мають містити чітко визначений графік та основні етапи імplementації, розподіл обов'язків щодо реалізації, а також фінансові плани.

Необхідно відзначити той факт, що до актів ЄС у сфері управління довкіллям та інтеграції екологічної політики в інші галузеві політики у відповідність до яких має бути введено національне законодавство відносяться такі:

1. Директива Європейського Парламенту та Ради 2003/4/ЄС від 28.01.2003 про доступ громадськості до інформації про навколишнє природне середовище та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС.

2. Директива Європейського Парламенту та Ради 2001/42/ЄС від 27.06.2001 про оцінку наслідків окремих планів та програм для довкілля.

3. Директива Європейського Парламенту та Ради 2003/35/ЄС від 26.05.2003 про участь громадськості у розробці деяких планів та програм, пов'язаних з навколишнім природним середовищем, і внесення змін до Директив Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя.

4. Директива Європейського Парламенту та Ради 2011/92/ЄС від 13.12.2011 про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище (Директива доповнена Директивою 2014/52/ЄС від 16.04.2014).

Особливої уваги серед них, зважаючи на зростання ролі органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища, заслуговують Директиви 2003/4/ЄС та 2003/35/ЄС, відповідно до яких Україна зобов'язується від двох до трьох років наблизити своє законодавство до законодавства ЄС. Зокрема Директива 2003/4/ЄС [3] зобов'язує органи влади забезпечити: право на доступ до екологічної інформації, яка знаходиться у розпорядженні державних органів та визначення основних умов і практичних механізмів його реалізації та досягнення систематичної доступності та розповсюдження екологічної інформації серед громадськості.

До гарантій права на інформацію про екологію Директива відносить перелік прав громадян та обов'язки державних органів щодо доступу до інформації про навколишнє природне середовище за запитом; виокремлення винятків щодо доступу до інформації (умови, за яких запит про надання екологічної інформації може бути відхилений); грошовий збір (умови, за яких надання інформації може бути платним); доступ до правосуддя з питань доступу до інформації; стандарти якості інформації щодо навколишнього природного середовища. Директива визначає мінімальний перелік видів інформації, яку зобов'язані розповсюджувати органи влади.

Наразі можна констатувати, що практика з питань надання ОМС інформації громадянам не відповідає стандартам демократичної європейської держави. Для налагодження ситуації потрібно: внести зміни до нормативно — правових актів щодо обов'язків та термінів звітування ОМС перед громадою з питань охорони довкілля; приділити належну увагу екологічній тематиці в інформаційних ресурсах місцевого самоврядування (на сьогодні функцію висвітлення екологічної ситуації на місцях частіше беруть на себе екологічні неурядові організації); запровадити електронну систему екологічного врядування, з урахуванням європейських підходів до управління екологічною інформацією, з метою усунення "розпорошеності" між різними рівнями ОМС.

Директива 2003/35/ЄС [4] встановлює вимоги до органів влади щодо забезпечення участі громадськості в розробці планів і програм, що стосуються навколишнього середовища; підвищення участі громадськості у прийнятті рішень. Виходячи з положень Директиви, участь громадськості у питаннях, що стосуються прийняття планів або програм або внесення в них змін або перегляду, має бути забезпечена через такі форми інформування як офіційне

опублікування, або за допомогою електронних засобів масової інформації, в разі їх наявності. Крім того, громадськості має бути надана інформація про право на участь у прийнятті рішень і про компетентний орган влади, в який можуть бути представлені коментарі або питання. Деталі процедури інформування громадськості (наприклад через розповсюдження у певному радіусі оголошень або через публікації у місцевих газетах) та проведення консультацій з зацікавленою громадськістю (наприклад, шляхом подання письмових зауважень або шляхом громадського опитування) визначаються державами-членами. Також повинні бути встановлені розумно необхідні терміни, які передбачають достатній час для реалізації кожного з етапів участі громадськості в прийнятті рішень.

На сьогодні Законодавство України частково відповідає вимогам Директиви 2003/35/ЄС щодо участі громадськості в підготовці певних планів та програм, що стосуються довкілля. Громадськість, маючи право впливати на прийняття рішень ОМС в сфері екології, має активніше долучатися до цього процесу, насамперед завдяки участі в екологічній експертизі та ініціюванню проведення громадської екологічної експертизи. На сьогодні участь громадськості в процесі екологічної експертизи врегульована ст. 11 Закону "Про екологічну експертизу" [6], відповідно до якої з метою врахування громадської думки суб'єкти екологічної експертизи проводять публічні слухання або відкриті засідання. Водночас, Постанова від 29 червня 2011 р. № 771 "Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля", для ОМС має рекомендаційний характер, встановлюючи при цьому такі форми залучення громадськості, як подання письмових зауважень, пропозицій і рекомендацій, включення представників громадськості до складу експертних комісій, груп по проведенню громадської екологічної експертизи [7]. Рекомендаційний характер урядової постанови обумовлює потребу деталізації актами ОМС порядку залучення громадськості до прийняття рішень в сфері екології, в тому числі проведення громадської екологічної експертизи.

Адаптація національного законодавства в сфері екології до вимог зазначених Директив сприятиме зростанню ролі органів місцевого самоврядування у даній сфері, зокрема у вирішенні таких питань, як: забезпечення прав громадськості на безпечне для життя і здоров'я довкілля, забезпечення права особи на доступ до екологічної інформації та залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля. Це, на нашу думку, сприятиме і поліпшенню екологічної ситуації в Україні, зважаючи також на той факт, що "головним прямим наслідком розширення співпраці з ЄС у галузі охорони навколишнього середовища та імплементації європейських стандартів має стати суттєве поліпшення екологічної ситуації у довгостроковій перспективі. Співпраця з ЄС стане каталізатором поліпшення якості життя через створення здорового довкілля та покращення здоров'я нації. Непрямим наслідком може стати зростання зайнятості в секторах економіки, які пропонують сучасні екологічно чисті виробничі технології та чисті системи, розвиток яких до цього часу гальмувався через брак відповідних стимулів на національному рівні" [1].

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Ратифікація Угоди про асоціацію є знаковою подією в новітній історії України, яка передбачає великий обсяг роботи щодо проведення реформ як в системі органів місцевого самоврядування, так і гармонізації законодавства з європейськими стандартами на загальнодержавному рівні.

Директиви ЄС у сфері охорони довкілля мають поступово зміцнити та посилити роль органів місцевого самоврядування, щодо реалізації їх повноважень у сфері охорони довкілля.

Подальші розвідки даного питання мають стосуватися концептуального визначення впливу положень всіх директив ЄС у сфері екології на повноваження омс у цій сфері, зважаючи на процес децентралізації.

Література:

1. Бетлій О., Риженков М., Кравчук К., Кравчук В. Економічна складова Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС: наслідки для бізнесу, населення та державного управління. — К., "Альфа-ПІК" 2014. — 140 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/publications/Books/Economic_web.pdf
2. Гладій В.П. Місцеве самоврядування як ресурс політики євроінтеграції: досвід Вишеградської групи та перспективи України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/03/dis_hladiy.pdf
3. Директива 2003/4/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 28 січня 2003 р. про доступ громадськості до екологічної інформації та про скасування Директиви Ради 90/313/ЄЕС [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/docs/activityadaptation/Table%20of%20Concordance%20Access%20to%20Information.pdf>
4. Директива 2003/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 травня 2003 року про участь громадськості у розробці деяких планів та програм, пов'язаних з довкіллям, і внесення змін до Директив Ради 85/337/ЄЕС та 96/61/ЄС щодо участі громадськості та доступу до правосуддя [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://docs.pravo.ru/document/view/32704894/>
5. Петришин О.В. Міжнародні стандарти місцевого самоврядування в контексті євроінтеграційних процесів в Україні / О.В. Петришин, О.О. Петришин // Вісник Національної академії правових наук України. — 2016. — № 1. — С. 84—91. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/varpu_2016_1_10
6. Про екологічну експертизу: Закону України від 09.02.1995 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>
7. Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. N 771 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF>
8. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. із змінами [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
9. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://m.pidruchniki.com/15540422/finansirozvitok_mistsevogo_samovryaduvannya_konteksti_zdiysnennya_politiki_yevropeyskoyi_integratsiyi_ukrayini
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифіковано із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>

11. Шпарик Н.Я. Адаптація екологічного законодавства України до стандартів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4853/.pdf>

References:

1. Betliy, O. Ryzhenkov, M. Kravchuk, K. and Kravchuk, V. (2014), "The economic component of the Association Agreement between Ukraine and the EU: implications for business, people and governance.", [Online], available at: http://www.ier.com.ua/files/publications/Books/Economic_web.pdf (Accessed 15 March 2017).
2. Hladiy, V.P. (2015), "Local government as a resource policy of European integration: the experience of the Visegrad Group and Ukraine's prospects" Abstract of Ph.D. dissertation, political institutes and processes, Ivano-Frankivsk, Ukraine, available at: http://www.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/03/dis_hladiy.pdf (Accessed 15 March 2017).
3. EC of the European Parliament and of the Council (2003), "On public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC", available at: <http://www.menr.gov.ua/docs/activityadaptation/Table%20of%20Concordance%20Access%20to%20Information.pdf> (Accessed 15 March 2017).
4. EC of the European Parliament and of the Council (2003), "On public participation in the development of certain plans and programs relating to the environment and amending Council Directives 85/337 / EEC and 96/61 / EC public participation and access to justice", available at: <http://docs.pravo.ru/document/view/32704894/> (Accessed 15 March 2017).
5. Petryshyn, O. V. (2016), "International standards for local government in the context of European integration processes in Ukraine", *Visnyk Natsional'noyi akademiyi pravovykh nauk Ukrayiny*, vol. 1, pp. 84—91.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (1995), The Law of Ukraine "On environmental expertise", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80> (Accessed 15 March 2017).
7. Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), "On approval of public involvement in the discussion of the decisions that may affect the environment: N 771", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/771-2011-%D0%BF> (Accessed 15 March 2017).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On local government in Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0> (Accessed 15 March 2017).
9. pidruchniki.com (2017), "Development of local government in the context of Ukraine's European integration" [Online], available at: http://m.pidruchniki.com/15540422/finansirozvitok_mistsevogo_samovryaduvannya_konteksti_zdiysnennya_politiki_yevropeyskoyi_integratsiyi_ukrayini (Accessed 15 March 2017).
10. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), "Agreement on Association between Ukraine, on one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, a statement ratified by the Law № 1678-VII on 09/162014", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (Accessed 15 March 2017).
11. Shparyk, N.Ya. (2015), "Adapting environmental legislation of Ukraine to EU standards" [Online], vol. 1, no 33, available at: <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4853/.pdf> (Accessed 15 March 2017).

Стаття надійшла до редакції 27.03.2017 р.