

УДК 351

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

РЕАЛІЗАЦІЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ЯК ОБ'ЄКТ НАУКОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

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

IMPLEMENTATION OF THE STATE POLICY IN THE SPHERE OF ENVIRONMENTAL PROTECTION BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES AS AN OBJECT OF SCIENTIFIC RESEARCH

У статті проведено аналіз умов реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища як об'єкт наукового дослідження. Визначено, що сфера охорони навколишнього природного середовища є предметом дослідження різних галузей науки. Актуальним сьогодні залишається питання стану законодавчого та нормативно-правового забезпечення управління екологічною сферою на місцевому рівні. Наголошено та тому, що державна політика у сфері охорони навколишнього природного середовища має бути спрямована на сприяння сталому розвитку держави.

The article analyzes the conditions for the implementation of state policy by the local self-government bodies in the field of environmental protection as an object of scientific research. It is determined that the sphere of environmental protection is the subject of research of various branches of science. The question of the status of legislative and regulatory support for the management of the environmental sphere at the local level remains relevant today. It is also emphasized that state policy in the field of environmental protection should be aimed at promoting sustainable development of the state.

Ключові слова: державне управління, органи місцевого самоврядування, державна політика, охорона навколишнього природного середовища, екологічна галузь.

Key words: public administration, local self-government, state policy, environmental protection, environmental sector.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На сучасному етапі розвитку України забезпечення сталого природокористування та охорони навколишнього природного середовища є одним з найважливіших завдань держави та суспільства. Незважаючи на те, що екологічне законодавство України врахувало більшість питань з використання природних ресурсів, екологічна ситуація в Україні залишається складною, а навантаження на навколишнє природне середовище зростає.

Дослідженню теоретико-методологічних засад та удосконаленню окремих аспектів державного управління в екологічній сфері в сучасних умовах розвитку суспільства присвячено роботи українських та зарубіжних вчених: Г. Атаманчука, О. Веклича, В. Глухова, Б. Данилишина,

Л. Качаровської, В. Костицького, В. Кравціва, О. Лазора, Н. Малиш, Л. Мельника, М. Пилипчука, В. Погорілка, О. Проніної, Ю. Туниці, М. Хилька та інших.

Проблемам розмежування функцій і повноважень між місцевими органами влади приділено увагу в роботах багатьох вітчизняних учених, зокрема: В. Авер'янова, П. Біленчука, В. Борденюка, В. Вакуленка, В. Кравченка, М. Корнієнка, Н. Нижник та інших. У своїх роботах вони досліджують окремі аспекти державного управління, стан реформування галузі охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті аналіз умов реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в сфері охоро-

ни навколишнього природного середовища як об'єкт наукового дослідження.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Місцевий рівень у системі охорони навколишнього природного середовища включає органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації та територіальні підрозділи відповідних центральних органів виконавчої влади. Всі ці інститути мають різний статус, що впливає на їх повноваження у галузі охорони навколишнього природного середовища і, відповідно, на можливість забезпечувати реалізацію державної політики у сфері охорони довкілля.

Безумовно, сфера охорони навколишнього природного середовища є предметом дослідження різних галузей науки. В галузі науки "Державне управління" дослідження екологічної складової на місцевому рівні нерозривно пов'язане з розробками у напрямі забезпечення екологічної безпеки регіону та держави. Ефективність здійснення заходів, форм і методів досягнення цієї безпеки визначається шляхом прогнозування та оцінки екологічних ризиків на рівні територіальної громади, міста та регіону, об'єктивного виявлення існуючих і потенційних загроз, встановлення їх сутності та можливих наслідків, що і є запорукою планування правових, організаційно-управлінських та економічних заходів щодо запобігання або реагування на наслідки негативних екологічних проявів [4, с. 9, 32].

Необхідно зазначити, що на сьогодні стан законодавчого та нормативно-правового забезпечення управління екологічною сферою на місцевому рівні є не зовсім задовільним, зокрема причинами цього є:

- ситуація постійних парламентських криз, що негативно впливають на прийняття законопроектів у сфері екологічної політики, які традиційно вважаються нашими законодавцями дещо другорядними;

- недостатня структурованість виконавчої влади;

- організаційно-управлінська нескоординованість екологічної діяльності місцевої влади та представництв центральної влади на місцях;

- корупція та нестача бюджетних коштів на реалізацію заходів з екологічного спрямування;

- недостатнє науково-методичне обґрунтування законодавчого та нормативного забезпечення екологічної політики місцевого розвитку в Україні [7, с. 153].

Є. Хлобистов, Л. Жарова, М. Ільїна у своїй роботі наголошують, що сучасна екологічна політика на місцевому рівні формується в умовах прискорення глобальних та регіональних політичних, соціально-економічних процесів. Подальший поступ не сприятиме зниженню антропогенного навантаження та покращенню екологічної ситуації. Процеси розвитку визначатимуться швидкістю та непередбачуваністю екологічних наслідків. Соціально-економічний розвиток України, за проведеними дослідженнями, характеризуватиметься політичною нестабільністю та схильністю до наслідування вже існуючих в інших країнах моделей розвитку. Вищенаведене вимагає від сучасної екологічної політики наслідування основних постулатів сталого розвитку, гнучкості та найбільш важливо, на наш погляд, систематичності в реалізації й можливості внесення коректив у відповідь на зовнішні та внутрішні виклики [8].

Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні докладно розглянуті в дисертаційному дослідженні О. Лазора [1]. У цій праці автором досліджено теоретико-методологічні та адміністративно-правові засади розвитку державного управління у сфері реалізації екологічної політики в сучасних умовах. Розкрито окремий механізм функціонування інституцій державного управління та місцевого самоврядування в галузі екології та природних ресурсів.

Обґрунтовано концептуальні положення й принципи основних адміністративно-контрольних методів державного управління у цій сфері на основі теорії допустимого ризику. Поглиблено наукові знання з проблем державного управління у сфері реалізації екологічної політики, обґрунтовано методологічні підходи щодо еколого-економічної оцінки його стану. Розроблено та запропоновано напрями подальшого розвитку екологічної політики з метою гарантування екологічної безпеки як складової життєдіяльності людини, як невід'ємної умови сталого екологічного, економічного та соціального розвитку України.

Адміністративно-правовому регулюванню екологічної діяльності присвячено дисертаційне дослідження К. Рябець [5], в якому в узагальненому вигляді проведений розширений аналіз сучасної системи державного управління в сферах охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування. Під управлінням охороною навколишнього природного середовища автор розуміє спрямування та керівництво діями з приводу забезпечення виконання норм і вимог природоохоронного законодавства, а для управління природокористуванням відповідно — природоресурсового законодавства.

В. Дьомін справедливо пов'язує сьогоднішній і майбутній, вказуючи на те, що: "наявність державної екологічної політики на місцях, під чим зазвичай розуміють системну сукупність заходів і дій, спрямованих на досягнення екологічних цілей на місцевому рівні, є запорукою того, що за екологічні помилки, зроблені сьогодні, не доведеться розплачуватися дорогою ціною завтра" [7 с. 6].

Н. Максименцевою досліджено структурно-функціональні засоби забезпечення екологічної політики на місцевому рівні у сфері поводження з небезпечними відходами, в яких реалізується спеціальна правосуб'єктність органів місцевого самоврядування щодо попередження негативного впливу небезпечних відходів на життя та здоров'я людей і навколишнє природне середовище [3]. До таких правових механізмів у сфері поводження з небезпечними відходами належать такі:

- прогнозування (планування);

- стандартизація й нормування;

- державний облік та паспортизація відходів;

- ведення реєстрів об'єктів утворення, оброблення й утилізації та місць видалення відходів;

- ведення кадастрів;

- екологічний аудит у цій сфері;

- ліцензування (надання дозволів);

- організація здійснення експертизи; інформування;

- ідентифікація об'єктів поводження з небезпечними відходами;

- декларування безпеки таких об'єктів; екологічний контроль, нагляд та моніторинг у сфері поводження з небезпечними відходами.

Особливо слід підкреслити, що у сфері охорони природного навколишнього середовища державна екологічна політика має бути спрямована на сприяння сталому розвитку, а саме: включення питань захисту навколишнього середовища до політики в інших сферах, зокрема, у галузі промисловості, енергетики, транспорту, регіонального розвитку та сільського господарства; підвищення рівня безпечності продуктів харчування для споживачів та спрощення торгівлі ними шляхом проведення реформ та модернізації санітарної і фітосанітарної сфери; ефективне використання відновлювальних джерел енергії тощо [7, с. 82].

Відповідно до "Порядку денного на XXI століття" [6] інституційне середовище — базис, сукупність основних засад, які забезпечують сталий розвиток шляхом регулювання взаємодії трьох його складових: економічної (економічне зростання), екологічної (раціональне природокористування) та

соціальної (соціальний прогрес), у рамках яких формується та працює інституціональна система через діяльність спеціальних державних, суспільних і професійних організацій.

Доречно у своїй роботі В.Тюн [7] відокремлює принципи реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема: пріоритетність світових і загальнонаціональних інтересів у галузі охорони довкілля і використання природних ресурсів, а також врахування інтересів регіонів, районів, міст, селищ і сіл; стимулювання зусиль територіальних громад щодо забезпечення власного екологічно безпечного розвитку, передбачає систему стимулів та заохочень громад здійснювати ефективну екологічну політику, забезпечувати плідну співпрацю з суб'єктами господарювання, громадськістю задля досягнення спільної мети — сталого розвитку охорони навколишнього природного середовища; пріоритетність новітніх технологій у господарській та іншій діяльності; відповідальність держави та керівників державних органів влади за вплив на розвиток країни та екологічну ситуацію в містах; обов'язковість додержання екологічних законів гармонізації співіснування людини, суспільства і природи; поєднання екологічної, соціальної та економічної складових в ході здійснення господарської, інноваційної та іншої діяльності; впровадження ресурсозберігаючих, екологічно безпечних, маловідходних і безвідходних технологій в галузі економіки міст; забезпечення розмежування повноважень між органами виконавчої влади — закріплення за органом відповідних повноважень означає заборону не тільки виходити за її межі, але й для інших органів втручатися у цю сферу; удосконалення екологічної культури, освіти сприятиме кращому усвідомленню важливості вирішення екологічних проблем для забезпечення сталого розвитку, дозволить покращити взаємодію громадськості та органів державного управління; формування механізму фінансового забезпечення природоохоронної діяльності міст.

ВИСНОВКИ

Отже, варто наголосити на тому, що принципи державного управління процесами охорони навколишнього природного середовища сталого розвитку, крім принципів державної екологічної політики, мають включати також принципи її реалізації. Ці принципи мають визначати зміст екологічної політик на місцях.

Таким чином, проведений аналіз досліджень у сфері охорони навколишнього природного середовища переконливо свідчить що для підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування у цій сфері необхідно більш чітко визначити функції і повноваження та їх відповідальність за прийняття рішення. Також слід зазначити про недостатню узгодженість нормативно-правових актів у цій галузі на місцевому, регіональному та державному рівнях. Як результат — дублювання функцій та суперечки за межі повноважень.

У подальшому планується проведення дослідження суб'єктів реалізації державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища. Це дасть можливість вивчити найактуальніші проблеми сьогодення, роль органів державної та місцевої влади на шляху до сталого розвитку охорони навколишнього природного середовища та звернути увагу на прогалини, суперечності і колізії, які існують у чинному законодавстві і шляхи їх подолання.

Література:

1. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління: спец. 25.00.02 / О.Я. Лазор; Національна академія державного управління при Президентові України. — К., 2004. — 30 с.

2. Малишева Н.Р. Екологічне право: вектори розвитку в XXI сторіччі / Н.Р. Малишева // Право України. — 2011. — № 2. — С. 114—123.

3. Максименцева Н.О. Правове забезпечення поводження з небезпечними відходами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 / Н.О. Максименцева; Національний університет імені Т. Шевченка. — К, 2006. — 19 с.

4. Мельник Р.С. Профілактика злочинів та правопорушень: німецький досвід та українські реалії / Р.С. Мельник // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 5-6 червня 2009 р.). — Ч. II. — Івано-Франківськ: ПЮІ ЛьвДУВС, 2009. — 152 с. — С. 20—24.

5. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / К.А. Рябець; Ін-т законодавства ВР України. — К., 2007. — 18 с.

6. Світова програма дій Порядок денний на XXI століття [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://uk.wikipedia.org>

7. Тюн В.М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи: дис. канд. юр. наук: 12.00.07 / Тюн В.М. — Львів, 2016. — 234 с.

8. Хлобистов Є.В. Сталий розвиток та екологічна політика у глобальних викликах: від передбачення до прогнозування [Електронний ресурс] / Є.В. Хлобистов, Л.В. Жарова, М.В. Ільїна. — 2012. — Режим доступу до ресурсу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/10029/03-Khlobystov.pdf>

References:

1. Lazor, O.Ya. (2004), "Administrative and legal principles of state administration in the field of implementation of environmental policy in Ukraine", Ph.D. Thesis, Public Administration, Natsionalna akademiya derzhavnogo upravlinnya pri Prezidentovi Ukrayini, Kiyiv, Ukraine.

2. Malisheva, N.R. (2011), "Environmental law: development vectors in the XXI century", Pravo Ukrayini, vol. 2, pp. 114—123.

3. Maksimentseva, N.O. (2006), "Legal protection of hazardous waste management", Ph.D. Thesis, Law, Natsionalniy univrsitet Imeni T. Shevchenka, Kiyiv, Ukraine.

4. Melnik, R.S. (2009), "Prevention of crimes and offenses: German experience and Ukrainian realities", Aktual'ni problemy administrativnoho zakonodavstva Ukrainy: shliakhy joho vdoskonalennia: materialy II Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii [Actual problems of administrative legislation of Ukraine: ways of its improvement: materials of the II International scientific and practical conference], vol. II, Pyui LvDUVS, Ivano-Frankivsk, Ukraine, 5—6 July, pp. 20—24.

5. Ryabets, K.A. (2007), "Administrative and legal regulation of ecological activity", Ph.D. Thesis, Law, In-t zakonodavstva VR Ukrayini, Kiyiv, Ukraine.

6. UN (1992), "Agenda 21", available at: https://en.wikipedia.org/wiki/Agenda_21 (Accessed 30 April 2018). <https://uk.wikipedia.org>

7. Tyun, V.M. (2016), "The administrative and legal bases of supervisory activity of law enforcement bodies of Ukraine in the field of nature protection", Abstract of Ph.D. dissertation, Law, Lviv, Ukraine.

8. Hlobystov, E.V. Zharova, L.V. and Ilyina, M.V. (2012), "Sustainable development and environmental policy in global challenges: from prediction to prediction", available at: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/10029/03-Khlobystov.pdf> (Accessed 30 April 2018).

Стаття надійшла до редакції 02.05.2018 р.