

УДК 342.25

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.63.17>

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Сливка М.М.,

*кандидат юридичних наук, асистент кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка
e-mail: maria.slyvka88@gmail.com
ORCID ID: 0000-0003-2679-1632*

Лесько Н.В.,

*доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка
e-mail: leskonataly@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-1790-8432*

Сливка М.М., Лесько Н.В., Законодавче регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони

Стаття присвячена дослідженню законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища та розробленню пропозицій щодо їх удосконалення.

Зазначено, що органи місцевого самоврядування посідають самостійне та незалежне від держави місце у механізмі державного управління, що свідчить про їх особливий адміністративно-правовий статус.

Наголошено, що органи місцевого самоврядування повинні бути наділені достатнім об'ємом повноважень, які б дозволяли їм максимально ефективно захищати інтереси адміністративно-територіальної громади у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Вказано, що Конституція як Основний Закон держави, з урахуванням глобальної важливості питання щодо охорони навколишнього природного середовища повинна чітко і без будь-яких двозначностей у трактуванні містити статтю, відповідно до якої саме на органи місцевого самоврядування будуть покладатися повноваження щодо здійснення первинного контролю з охорони навколишнього природного середовища на місцевих рівнях та притягнення винних осіб до відповідальності.

Запропоновано доповнити статтю 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка визначає повноваження місцевих рад у сфері охорони навколишнього природного середовища, пунктом «й» наступного змісту: «приймають рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб».

Підкреслено, що виходячи з аналізу ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», сільський, селищний, міський голова наділені широким спектром повноважень, проте серед цих повноважень відсутні ті, які б надавали їм право контролювати дотримання екологічного законодавства в регіоні та притягувати винних осіб до відповідальності, передбаченої законодавством.

Наголошено, що органам місцевого самоврядування надані широкі повноваження в частині здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання і вони повинні бути включені як суб'єкт звернення з позовом у суд відповідно до ст. 16 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» у разі виявлення правопорушень у сфері оцінки впливу на довкілля.

Ключові слова: охорона довкілля, екологічне законодавство, органи місцевого самоврядування, правове регулювання, повноваження.

Slivka M.M., Lesko N.V., Legislative regulation of powers of local government bodies in the field of environmental protection

The article is devoted to the study of legislative regulation of the powers of local governments in the field of environmental protection and the development of proposals for their improvement.

It is noted that local governments occupy a separate and independent place in the mechanism of public administration, which indicates their special administrative and legal status.

It is emphasized that local self-government bodies should be endowed with a sufficient amount of powers that would allow them to protect the interests of the administrative-territorial community in the field of environmental protection as effectively as possible.

It is stated that the Constitution as the Basic Law of the state, taking into account the global importance of the issue of environmental protection should clearly and without any ambiguity in interpretation contain an article according to which local governments will be empowered to exercise primary control over environmental protection. natural environment at the local level and bringing perpetrators to justice.

It is proposed to supplement Article 15 of the Law of Ukraine «On Environmental Protection», which defines the powers of local councils in the field of environmental protection, paragraph «й» of the following content: «decide to bring to administrative responsibility those guilty of violating legislation in the field of environmental protection environment of individuals and / or legal entities «.

It is highlighted that based on the analysis of Part 4 of Art. 42 of the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine», village, town, city mayor have a wide range of powers, but among these powers there are no ones that would give them the right to monitor compliance with environmental legislation in the region and bring perpetrators to justice.

It is emphasized that local governments are given broad powers in terms of controlling the activities of economic entities and they should be included as a subject of a lawsuit in accordance with Art. 16 of the Law of Ukraine «On Environmental Impact Assessment» in case of violations in the field of environmental impact assessment.

Key words: environmental protection, environmental legislation, local governments, legal regulation, powers.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день органи місцевого самоврядування в Україні спроможні самостійно вирішувати нагальні питання у сфері охорони навколишнього природного середовища, сприяти реалізації на регіональному рівні державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища з метою визначення пріоритетних напрямків екологічної політики відповідної території, а також забезпечувати екологічні права громадян. Однак, існує також певне коло питань у сфері охорони навколишнього природного середовища, для швидкого та правильного вирішення яких необхідно певною мірою розширити повноваження органів місцевого самоврядування.

Стан дослідження. Вивчення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища знаходить своє відображення у працях таких науковців як: І. Д. Казанчук, Ю. М. Кириченко, О. Я. Лазор, К. А. Рябець, О. А. Улютіна та ін.

Метою статті є дослідження законодавчого регулювання повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища та розроблення пропозицій щодо їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу.

Органи місцевого самоврядування посідають самостійне та незалежне від держави місце у механізмі державного управління, що свідчить про їх особливий адміністративно-правовий статус.

Саме тому органи місцевого самоврядування повинні бути наділені достатнім об'ємом повноважень, які б дозволяли їм максимально ефективно захищати інтереси адміністративно-територіальної громади у сфері охорони навколишнього природного середовища. Варто звернути увагу не стільки на наявність повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених на законодавчому рівні, скільки на практичну можливість їх реалізації.

Для встановлення конкретних повноважень органів місцевого самоврядування, які потребують розширення з метою найбільш ефективного захисту довкілля, вважаємо за доцільне спочатку встановити чіткий перелік нормативно-правових актів українського законодавства, які регулюють дану сферу.

В науці існує чимало думок щодо класифікації Законодавства України, яке регулює предмет дослідження даного питання. Проте, на наш погляд, глибоко вникати саме в питання класифікації Законодавства в окресленому напрямку немає необхідності, оскільки достатньо буде його розподілити на головні (Конституція України, Кодекси України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про охорону навколишнього природ-

ного середовища» та інші) та другорядні нормативно-правові акти (Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, різного роду Інструкції, Порядки тощо).

Першоосною та головним нормативно-правовим актом в Україні є Конституція, адже всі інші нормативно-правові акти повинні відповідати, не суперечити та підпорядковуватися нормам, закріпленим у Конституції – Основному Законі. Отже, й аналіз питання щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього природного середовища слід розпочати саме з норм Конституції України, а саме положень, які стосуються як безпосередньо органів місцевого самоврядування, так і охорони навколишнього природного середовища.

Статтею 38 Основного Закону [1] закріплене право громадян вільно обирати й бути обраними до органів місцевого самоврядування; частиною 2 ст. 42 встановлено обмеження на здійснення підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування; відповідно до ст. 50 кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; пунктом 3 статті 119 встановлено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; згідно ст. 140 – місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; відповідно до ст. 145 – права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Аналізуючи зміст вказаних статей Конституції України, приходимо до висновку, що Основний Закон містить виключно загальні норми, які стосуються органів місцевого самоврядування, однак жодним чином не конкретизують їх повноваження з охорони навколишнього природного середовища. Більше того, статті 144 та 146 Конституції [1] закріплюють, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території; інші питання організації місцевого самоврядування, формування діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом. Таким чином, фактично ці статті мають відсилочний характер до Законів України, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Однак, на нашу думку, Конституція як Основний Закон держави, з урахуванням глобальної важливості питання щодо охорони навколишнього природного середовища, повинна чітко і без будь-яких двозначностей у трактуванні містити статтю, відповідно до якої саме на органи місцевого самоврядування будуть покладатися повноваження щодо здійснення первинного контролю з охорони навколишнього природного середовища на місцевих рівнях та притягнення винних осіб до відповідальності. Таке розширення повноважень органів місцевого самоврядування допоможе в найкоротші строки, після виявлення правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, притягувати винних осіб до відповідальності.

Органи місцевого самоврядування володіють поточною ситуацією в регіоні, що, в свою чергу, допоможе їм більш ефективно обирати належні форми та засоби захисту; втілювати в життя превентивні методи задля покращення охорони навколишнього природного середовища, а також обрання і застосування оптимального покарання до порушників екологічного законодавства з урахуванням співвідношення «правопорушення-покарання». До прикладу, це може бути штраф (у разі необхідності наповнення місцевого бюджету) або громадські роботи (у випадку необхідності покращення територіального благоустрою місцевості).

З урахуванням цього, пропонуємо доповнити статтю 144 Основного Закону України наступним змістом: чинний текст статті... «Зокрема, але не виключно приймають рішення щодо притягнення до відповідальності винних осіб у порушенні норм щодо охорони навколишнього природного середовища».

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2] прописані завдання органів місцевого самоврядування, які стосуються організації діяльності з питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, організації екологічної освіти та екологічного виховання громадян. Проте, системний аналіз даного Закону свідчить про необхідність його доповнення в частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування, оскільки в самому Законі фактично відсутні норми, що надають повноваження органам місцевого самоврядування та регламентують порядок притягнення винних осіб за порушення норм екологічного законодавства.

З огляду на це пропонуємо доповнити статтю 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка визначає повноваження місцевих рад у сфері охорони навколишнього природного середовища, пунктом «й» наступного змісту: «приймають рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб».

У свою чергу, статтю 19 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка закріплює компетенцію виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері охорони навколишнього природного середовища, теж необхідно модифікувати або шляхом корегування пункту «а» наступним змістом: «здійснюють реалізацію рішень відповідних рад, зокрема, але не виключно виконують рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб», або шляхом доповнення даної статті пунктом «ї» наступного змісту: «виконують рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб».

Особливе місце у прийнятті рішень з екологічних питань належить: сільському, селищному та міському головам, які повинні гарантувати здійснення наданих їм повноважень у межах чинного законодавства. Ці посадові особи територіальної громади виконують координуючі, організаційно-розпорядчі та контролюючі функції у сфері охорони навколишнього природного середовища [3].

«Спеціальним» Законом, який регулює діяльність органів місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4].

Як бачимо з аналізу ч. 4 ст. 42 даного Закону, сільський, селищний та міський голова наділені широким спектром повноважень, проте серед цих повноважень відсутні ті, які б надавали їм право контролювати дотримання екологічного законодавства в регіоні та притягувати винних осіб до відповідальності, передбаченої законодавством.

З урахуванням викладеного вважаємо за доцільне доповнити ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом наступного змісту: «у разі виявлення порушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, негайно, але не пізніше 24 годин з моменту виявлення чи отримання повідомлення про таке порушення, видає розпорядження про притягнення винних осіб до відповідальності згідно законодавства України».

Новелою в Законодавстві України є Закон від 23.05.2017 № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля», який встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [5].

Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» є надзвичайно актуальним на даний момент для України як держави, орієнтованої на співпрацю з Європейським Союзом та іншими міжнародними інституціями. Його основою є контроль за діяльністю суб'єктів господарювання та тим впливом на навколишнє природне середовище, який вони здійснюють внаслідок цієї діяльності. Відтак, результатом такого контролю є заборона на провадження планової діяльності тим суб'єктам, чия господарська діяльність за результатами перевірки поданих ними звітів буде віднесена до групи ризиків, тобто тих, чия діяльність чинить значний негативний вплив на довкілля. Провідну роль у цьому процесі відведено органам місцевого самоврядування, через діяльність яких відбувається надання і продовження дозволів на провадження планової діяльності суб'єктам господарювання, а також оприлюднення результатів планової діяльності та забезпечення доступу громадськості до цієї документації.

Ст. 16 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [5] закріплює тимчасову заборону (зупинення) та припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля, а саме ч. 4 зазначеної статті містить норму наступного змісту: «Рішення про тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля приймається виключно судом за позовом 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, його територіальних органів або за позовом інших осіб, права та інтереси яких порушено».

Вважаємо, що зазначена вище стаття 16 Закону [5], в частині права на звернення з позовом у суд виключно центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, його територіальних органів або за позовом інших осіб, права та інтереси яких порушено, є не зовсім коректною, а саме через не включення в цей суб'єктний перелік права на звернення з позовом у суд органів місцевого самоврядування.

Органам місцевого самоврядування Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» надані широкі повноваження в частині здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, перевірки такої ді-

яльності та її продовження. Саме тому, на нашу думку, вони також повинні бути включені як суб'єкт звернення з позовом у суд відповідно до ст. 16 Закону [5] у разі виявлення правопорушень у сфері оцінки впливу на довкілля.

Отже, з урахуванням проведеного нами аналізу норм, пропонуємо розширити повноваження органів місцевого самоврядування та внести зміни до ч. 4 ст. 16 Закону України від 23.05.2017 «Про оцінку впливу на довкілля» та викласти її в наступній редакції: «текст статті без змін ...або за позовом органу місцевого самоврядування чи інших осіб, права та інтереси яких порушено».

Висновки. Системний аналіз положень законодавства України, яке закріплює повноваження органів місцевого самоврядування в контексті охорони довкілля, дає можливість прийти до висновку про необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування з метою зміцнення їх охоронної функції щодо захисту навколишнього природного середовища на території України. Останнє сприятиме забезпеченню виконання Конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ :

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р., № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
3. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2004. 29 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р., № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
5. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р., № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.