

УДК 352/353

П.С. Покатаєвкандидат наук з державного управління
Класичний приватний університет**ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

В статті досліджено необхідність здійснення контролю та порядок його реалізації органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони навколишнього середовища, а саме: охорони атмосферного повітря, водних ресурсів, земель і ґрунтів, лісних ресурсів. Надано рекомендації щодо покращення реалізації органами місцевого самоврядування функції контролю у цій сфері.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, контроль, органи місцевого самоврядування, екологічна ситуація, забруднювальні речовини.

I. Вступ

Проблеми екології та збереження навколишнього природного середовища є одними з найактуальніших проблем сьогодення. Основним напрямом природоохоронної діяльності є державний контроль за дотриманням вимог природоохоронного законодавства, раціонального використання природних ресурсів, екологічної та радіаційної безпеки. Велику роль у здійсненні контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища відіграють органи місцевого самоврядування в межах наданої їм компетенції.

Наукові дослідження у сфері охорони навколишнього середовища проводили ряд науковців, серед яких: розглядали питання організації та проведення екологічного аудиту у своїх працях О. Балацький, Б. Буркинський, О. Веклич, Л. Мельник, В. Міщенко, В. Шевчук, Л. Шостак; питання екологічного менеджменту – В. Кислий, Є. Лапіна, М. Трофименко. У юридичній літературі питання адміністративно-правового реформування у сфері охорони довкілля всебічно не досліджено, проте окремі аспекти цієї проблеми досліджували вітчизняні правознавці, зокрема: В. Андрейцев, Г. Балюк, А. Гетьман, Л. Здоровко, В. Костицький, Н. Малишева, Ю. Шемшученко, М. Шульга та ін.

Але, незважаючи на певні нароби у сфері охорони навколишнього середовища, екологічна ситуація останнім часом лише погіршується, що вимагає посилення контролю за належним і раціональним використанням природних ресурсів. Враховуючи те, що від забруднення навколишнього середовища, перш за все, страждають адміністративно-

територіальні одиниці, виникає необхідність посилення контролю органів місцевого самоврядування, які через селищні та міські ради і їх виконавчі органи представляють спільні інтереси територіальних громад.

II. Постановка завдання

Мета статті – винайти шляхи покращення системи контролю у сфері забезпечення охорони навколишнього природного середовища з боку органів місцевого самоврядування, а також вдосконалення порядку його реалізації.

III. Результати

Проблема екології дедалі стає актуальнішою, хоча на державному рівні і вжито значну кількість заходів щодо охорони й оздоровлення навколишнього природного середовища, їх явно недостатньо.

Серед першопричин екологічних проблем в Україні можна виділити:

- зношеність основних фондів підприємств промислової та транспортної інфраструктури;
- відсутність чіткого розмежування природоохоронних і господарських функцій системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів;
- наявність великої кількості ресурсо- та енергоємних галузей національної економіки;
- недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища;
- правовий нігілізм громадян з питань охорони навколишнього середовища та настання відповідальності за спричинення шкоди.

Незважаючи на те, що у 2009 р. техногенне навантаження на навколишнє середовище дещо пом'якшилося, екологічна ситуація у природному довкіллі як життєво ва-

жливому середовищі для існування людини все ще залишається досить складною, про що свідчать статистичні данні, наведені в табл.

Таблиця

Викиди забруднювальних речовин [1]

Показник	Рік					Зміни (+;-)
	2000	2005	2007	2008	2009	
Викиди забруднювальних речовин у повітря, тис. т	5908,6	6615,6	7380,0	7210,3	6442,9	+534,3
Скидання забруднених зворотних вод у поверхневій водні об'єкти, млн м ³	3313	3444	3854	2728	1766	-1547
Утворення відходів I–III класів небезпеки, тис. т	2613,2	2411,8	2585,2	2301,2	1230,3	-1382,9
Частка відходів, розміщених у спеціально відведених місцях, %	29,1	39,3	38,3	46,3	27,1	-2
Витрати на охорону навколишнього середовища, млн грн	3224,3	7089,2	9691,0	12176,0	11073,5	+7849,2

Кількість викидів у 2009 р. порівняно з 2000 р. суттєво зменшилася: забруднених зворотних вод у поверхневій водні об'єкти – на 1547 млн м³ (проте порівняно з 2007 р. – на 2088 млн м³); кількість утворення відходів I–III класів небезпеки – на 1382,9 тис. т. Але кількість викидів забруднювальних речовин у повітря у 2009 р. зросла на 534,3 тис. т. Проте спостерігається динаміка зростання витрат на охорону навколишнього середовища – на 7849,2 млн грн (тобто у 3,4 раза). Протягом 2009 р. на охорону навколишнього природного середовища було витрачено підприємствами, організаціями й установами 11,1 млрд грн, з яких 2,5 млрд грн інвестицій спрямовано в основний капітал на будівництво і реконструкцію природоохоронних об'єктів, придбання обладнання для реалізації заходів екологічного спрямування і 5% на капітальний ремонт природоохоронного обладнання [1].

За рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів було освоєно 20,5% капітальних інвестицій і здійснено 4,1% поточних витрат. Проте основним джерелом фінансування витрат на охорону довкілля, як і в попередні роки, були власні кошти підприємств – відповідно 76,5% та 95,8% [1].

Протягом 2010 р. на охорону навколишнього середовища підприємствами, організаціями, установами було витрачено 13,1 млрд грн, з яких 79% (10,4%) – поточні витрати на охорону природи, пов'язані з експлуатацією й обслуговуванням засобів природоохоронного призначення, і лише 17% (2,2 млрд грн) становили інвестиції в основний капітал, що спрямовані на будівництво та реконструкцію природоохоронних об'єктів (що менше порівняно з попереднім періодом на 0,3 млрд грн, тобто на 13,6%), придбання обладнання для реалізації заходів екологічного спрямування і 4% (0,5 млрд грн) витрачено на капітальний ремонт природоохоронного обладнання. За рахунок Державного та місцевих бюджетів було освоєно 18,2% капітальних інвестицій (що менше на 2,3% порівняно

з 2009 р.); капітальних інвестицій і здійснено 3,6%, що менше від попереднього періоду на 0,5% [2].

Але за період із січня по вересень 2011 р. від стаціонарних джерел забруднення у повітря надійшло 3,2 млн т забруднювальних речовин, що на 218,0 тис. т, тобто на 7,3%, більше, ніж за відповідний період попереднього року. Обсяги викидів у розрахунок на 1 особу в Донецькій області становили 255,6 кг, у Дніпропетровській – 207,3 кг, у Луганській – 154,0 кг [3].

Згідно зі статтею 42 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”, фінансування заходів щодо його охорони в Україні здійснюється за рахунок Державного бюджету України, місцевих бюджетів і коштів підприємств, установ та організацій, фондів охорони навколишнього природного середовища, добровільних внесків тощо [4]. Проте дослідження показали недостатність цих коштів, що свідчить про необхідність пошуку інших підходів до збільшення фінансування на реалізацію екологічних програм.

Останнім часом спостерігається прийняття ряду нормативно-правових актів з охорони навколишнього середовища. Так, програма економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” спрямовує всі гілки влади на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління, і зрештою – на підвищення добробуту українських громадян. Необхідність формування та запровадження нової національної екологічної політики насамперед є важливим кроком з реалізації вказаної Програми економічних реформ, а також впливає з ряду міжнародних зобов'язань України.

У лютому 2012 р. було розроблено Методичні рекомендації щодо включення положень Закону України “Про основні засади

(стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року”, у яких було чітко розмежовано заходи щодо охорони атмосферного повітря, водних ресурсів, земель і ґрунтів, лісних ресурсів, надр тощо [5]. Метою національної екологічної політики є стабілізація та поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

У рамках реалізації екологічної політики передбачається посилити роль органів місцевого самоврядування та визначити напрями вдосконалення економічної політики з урахуванням регіональної специфіки. Особливо враховуючі той факт, що стаття 33 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” покладає на місцеві органи обов'язки з підготовки і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля [6].

А державними органами їм делеговані повноваження зі здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворення лісів [6]. Стаття 15 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” також декларує встановлення відповідальності місцевих рад за стан навколишнього природного середовища на своїй території й у межах своєї компетенції, що полягає в забезпеченні реалізації екологічної політики України та екологічних прав громадян [4].

Існує ще ряд нормативно-правових актів, які встановлюють повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього середовища. Так, стаття 8 Закону України “Про охорону земель” встановлює повноваження обласних рад у галузі охорони земель, до яких відносять: забезпечення реалізації державної політики щодо використання й охорони земель; затвердження регіональних програм із цього питання та підвищення родючості ґрунтів [7].

Органи місцевого самоврядування в межах своїх компетенцій зобов'язанні реалізовувати систему спостережень за використанням земельних ресурсів; здійснювати створення системи екологічної мережі та природно-сільськогосподарського, еколого-економічного, протиерозійного та інших видів зонування земель; здійснювати стандартизацію і нормування.

Але стаття 27 Закону України “Про охорону земель” передбачає економічне стимулювання заходів щодо охорони та використання земель землевласниками та землекористувачами шляхом: надання податкових і кредитних пільг фізичним і юридичним особам, які здійснюють за власні кошти заходи щодо захисту земель від ерозії, підвищення родючості ґрунтів та інші заходи, передбачені такими програмами. Також передбачається надання компенсації витрат, понесених землевласниками та землекористувачами на покращення екологічного стану земель. Підставою для розгляду питання про економічне стимулювання таких заходів є заява чи клопотання землевласників і землекористувачів до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють регулювання у сфері охорони земель, за місцезнаходженням земельної ділянки [7].

Дійсно, аналіз статистичних даних підтверджує той факт, що протягом 2010 р. на охорону навколишнього середовища підприємствами, організаціями, установами було витрачено 13,1 млрд грн, чого замало для покращення екологічної ситуації.

Значне місце відводиться органам місцевого самоврядування в охороні атмосферного повітря. Так, за поданням територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднювальних речовин, за якими здійснюється регулювання їх викидів на відповідній території. Після чого, за поданням територіальних органів спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та з питань охорони здоров'я, органи місцевого самоврядування, у разі перевищення нормативів екологічної безпеки на відповідній території, затверджують відповідно до законодавства програми оздоровлення атмосферного повітря та вживають заходів щодо зменшення забруднення атмосферного повітря (стаття 11 [8]).

Органи місцевого самоврядування здійснюють державне управління й у сфері охорони, використання та відтворення рослинного світу (стаття 6 [9]). Статтею 8 Закону України “Про рослинний світ” встановлюється використання природних рослинних ресурсів у порядку загального або спеціального використання. У порядку загального використання природних рослинних ресурсів громадяни можуть збирати лікарську і технічну сировину, квіти, ягоди, плоди, гриби та інші харчові продукти для задоволення власних потреб, а також використовувати ці

ресурси в рекреаційних, оздоровчих, культурно-освітніх і виховних цілях (стаття 9 [9]).

Спеціальне використання природних рослинних ресурсів здійснюється за дозволом юридичними або фізичними особами для задоволення їх виробничих і наукових потреб, а також з метою отримання прибутку від реалізації цих ресурсів або продуктів їх переробки. Можуть здійснюватися такі види спеціального використання природних рослинних ресурсів, як: збирання лікарських рослин; заготівля деревини під час рубок головного користування; заготівля живиці; заготівля кори, лубу, деревної зелені, деревних соків тощо; збирання квітів, ягід, плодів, горіхів, насіння, грибів, лісової підстилки, очерету тощо; заготівля сіна; випасання худоби (стаття 10 [9]).

Державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення рослинного світу й охорони навколишнього природного середовища в цілому, крім Кабінету Міністрів України, здійснюють на місцях місцеві державні адміністрації (стаття 36 [9]).

Контроль з боку органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення охорони рослинного світу може здійснюватися у вигляді:

- встановлення правил і норм використання та відтворення об'єктів рослинного світу;
- обмеження використання природних рослинних ресурсів у разі необхідності;
- проведення екологічної експертизи та інших заходів з метою запобігання загибелі об'єктів рослинного світу в результаті господарської діяльності;
- організації наукових досліджень, спрямованих на забезпечення здійснення заходів щодо охорони та відтворення об'єктів рослинного світу.

Але, незважаючи на належне виконання функцій органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічна ситуація в країні та в окремих регіонах лише погіршується, а для реалізації регіональних програм потрібне належне фінансування, що може бути забезпечене податковим підґрунтям. Так, на сьогодні Податковим кодексом України передбачено справляння ресурсних платежів, таких як: збір за спеціальне використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; плата за користування надрами; плата за землю [10]. Надходження від них повинні сприяти раціональному використанню, належному збереженню та відтворенню лісових ресурсів; охороні земель, підвищенню родючості ґрунтів; збереженню та відтворенню водних ресурсів, охороні вод від забруднення, засмічення й вичерпання та поліпшенню стану водних об'єктів.

Проте, незважаючи на те, що від неналежного та нераціонального використання природних ресурсів шкода спричиняється певній адміністративній одиниці, надходження від ресурсних платежів до бюджетів місцевого самоврядування, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, становлять лише 50% від збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; 50% від збору за спеціальне використання води та 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони), що зараховується до міських бюджетів міст (частина 1, статті 64 [11]).

Але, вважаємо, необхідно зараховувати надходження від ресурсних платежів до місцевих бюджетів у розмірі 100%, до того ж, вважаємо доцільним зараховувати ці платежі до місцевих бюджетів без урахування визначення обсягу міжбюджетних трансфертів. Необхідно внести зміни до пункту 5 "Прикінцеві положення" в частині зарахування екологічного податку, що стосується здійснення викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; скидів забруднювальних речовин безпосередньо у водні об'єкти та розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах до місцевих бюджетів у розмірі 100% через спричинення шкоди адміністративно-територіальній одиниці, де знаходяться такі об'єкти та необхідності постійного пошуку коштів на покращення екологічної ситуації від негативного впливу, що справляють такі викиди.

Тому пропонуємо взагалі визначати порядок зарахування надходжень до місцевих бюджетів від ресурсних платежів у статті 69 Бюджетного кодексу України, доповнивши частину 1 підпунктами 22, 23, 24, 25.

Стаття 69. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

1. До доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

22) плата за користування надрами для видобування корисних копалин та плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин;

23) збір за спеціальне використання лісових ресурсів;

24) збір за спеціальне використання води;

25) екологічний податок, крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відхо-

дів їх виробниками понад установлений особливими умовами ліцензії строк).

IV. Висновки

З метою покращення системи контролю замало розробки окремих нормативно-правових актів, які лише декларують повноваження місцевих органів самоврядування з цього питання. Основною проблемою, що заважає повноцінному виконанню місцевими органами покладених на них функцій з реалізації екологічних програм та здійсненню контролю за їх виконанням, залишається відсутність фінансових ресурсів на їх реалізацію, що зумовлює пошуки інших джерел фінансування.

Запропоновані зміни до Бюджетного кодексу України допоможуть узгодити норми Бюджетного та Податкового кодексів України, сприятимуть збільшенню надходжень до місцевих бюджетів та, як наслідок, сприятимуть покращенню рівня виконання покладених на місцеві органи самоврядування функцій з фінансування заходів з покращення екологічної ситуації та подальшого розвитку інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць.

Список використаної літератури

1. Довкілля України у 2009 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2010/ns_rik/analit/dovkillia09.pdf.
2. Витрати на охорону навколишнього природного середовища та екологічні платежі у 2010 році [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 11.05.2011 р. – 2011. – № 107. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Викиди забруднюючих речовин та парникових газів у атмосферу від стаціонарних джерел у січні-вересні 2011 року [Електронний ресурс] // Експрес-випуск Державної служби статистики України від 30.11.2011 р. – 2011. – № 293. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Про охорону навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : Закон України № 1264-XII від 25 червня 1991 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12&p=1297235890149088>.
5. Методичні рекомендації щодо включення положень Закону України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року” та Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки до програм розвитку галузей (секторів) економіки та регіонів / Міністерство екології та природних ресурсів України 2011–2012 рік від 09.02.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
7. Про охорону земель [Електронний ресурс] : Закон України № 962-IV від 19.06.2003 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-15/print1320657380125489>.
8. Про охорону атмосферного повітря [Електронний ресурс] : Закон України № 2707-XII від 16.10.1992 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2707-12/print1320657380125489>.
9. Про рослинний світ [Електронний ресурс] : Закон України № 591-XIV від 09.04.1999 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-14/print1320657380125489>.
10. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України № 2755-VI від 02.12.2010 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
11. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/print1332099879576876>.

Покатаев П.С. Осуществление контроля органами местного самоуправления в сфере обеспечения охраны окружающей природной среды

В статье исследованы необходимость осуществления контроля и порядок его реализации органами местного самоуправления в сфере обеспечения охраны окружающей среды, а именно: охраны атмосферного воздуха, водных ресурсов, земель, почв и лесных ресурсов. Даны рекомендации по улучшению реализации органами местного самоуправления функции контроля в этой сфере.

Ключевые слова: *окружающая природная среда, контроль, органы местного самоуправления, экологическая ситуация, загрязняющие вещества.*

Pokatayev P. Control of local authorities in the field of environmental protection

The paper investigates the need for control and order its implementation by local authorities in the field of environmental protection, namely protection of air, water, land and soil and forest resources. The recommendations of the improvement of local government functions of control in this area.

Key words: *environment, control, local governments, environmental situation, contaminants.*