

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352

Я. О. Бомчак

аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

У статті охарактеризовано сутність та об'єктивну необхідність удосконалення механізмів реалізації державної екологічної політики на місцевому рівні. Здійснено системний аналіз зарубіжного досвіду реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Висвітлено перспективні напрями вдосконалення механізмів реалізації державної екологічної політики органами місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: екологічна політика, органи місцевого самоврядування, громадськість, довілля, охорона навколишнього середовища.

Постановка проблеми. Сьогодні екологічними реаліями України є надмірне природно-техногенне навантаження. Ця ознака притаманна економічно розвиненим регіонам і пов'язана з інтенсивною матеріало- та енергомісткістю виробництва, великою кількістю відходів від технологій господарського комплексу тощо. Всі ці фактори негативним чином впливають на всі елементи біосфери нашої держави [1].

Охорона навколишнього середовища – це найважливіший напрям екологічної концепції України. У ст. 50 Конституції України визначено, що кожен громадянин має право на сприятливе навколишнє середовище, достовірну інформацію про його стан і на відшкодування шкоди, заподіяної його здоров'ю або майну екологічним правопорушенням. В умовах переходу до ринкових відносин в Україні загострюються економічні й екологічні інтереси держави. Такий стан речей має негативний вплив на майбутній розвиток країни і на гармонійний розвиток суспільства в цілому [5].

Норми екологічного права України мають бути приведені у відповідність до норм міжнародного права. Це передбачає освоєння і прийняття українською наукою і правом найбільш ефективних концепцій та програм у сфері охорони навколишнього середовища [4].

Конструктивна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення екологічних проблем повинна стати основою для розробки положень нової екологічної концепції України. Саме на цих положеннях має базуватись довгострокова державна політика, що зможе гарантувати стійкий економічний розвиток країни з дотриманням усіх необхідних норм екологічної безпеки суспільства [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загрозливий стан довкілля України, зокрема на місцевому рівні, зумовив зосередження уваги вітчизняних політиків, науковців та громадськості на екологічному аспекті суспільних процесів, адже без життєздатного навколишнього середовища немає сенсу говорити про подальше існування людства взагалі.

Вирішенню екологічно-економічних проблем нашої держави присвячені праці М. Хвесика, І. Ляшка, В. Голян. Проблеми державного управління природоохоронної діяльності досліджуються багатьма вітчизняними науковцями, серед яких варто виокремити А. Андрусевича, Я. Витвицького, М. Пилипчука, К. Ситника та ін. Окремі аспекти проблем охорони навколишнього природного середовища досліджували С. Дорогунцев, О. Стегній, Н. Терещенко. Пи-

тання екологічного права та забезпечення екологічних прав громадян розглядалися у роботах Є. Ашикова, Т. Грушева та ін. Політику Європейського Союзу в галузі охорони довкілля досліджують Р. Велфорд, Й. Нільсен, К. Рихтер та ін. Проте більш докладного аналізу потребують питання розробки і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища органами місцевого самоврядування.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Формування та реалізація екологічної політики на місцевому рівні розпочались у другій половині минулого сторіччя і відбувались поетапно, зокрема шляхом прийняття так званих програм дій із навколишнього середовища. До середини 60-х років у багатьох розвинених країнах Європи й Америки забруднення навколишнього середовища досягло таких розмірів, що громадськість цих країн забила тривогу [2]. Під впливом громадськості уряди цих країн змушені були переглянути законодавчі акти про охорону природи, посилити контроль у цій галузі і створити нові структури управління і контролю (табл. 1).

Сьогодні у світі відзначається тенденція зростання на всіх бюджетних рівнях витрат на природоохоронні заходи. Можливості самих місцевих органів хоч і не настільки значні, але все ж цілком достатні, щоб можна було говорити про проведення цілеспрямованої екологічної політики [1].

Слід зазначити, що найчастіше функції управління і контролю поєднуються на місцево-

му рівні. Це передбачає наявність на місцях посадової особи, яка відповідає за охорону навколишнього середовища, зберігаючи підрозділ, котрий займається цією діяльністю.

У Німеччині контроль стану навколишнього середовища і якості життя є функцією міського господарства. За певних обставин, коли екологічна ситуація стає особливо небезпечною, або коли цей регіон має особливо важливе значення для всієї економіки Німеччини, гроші на ці цілі виділяються і землями, і центром, і місцевими органами влади.

Особливо треба зупинитись на надзвичайно жорсткій системі штрафів за порушення екологічних норм. Розмір санкцій настільки великий, що якщо підприємцю доводиться платити штраф, це вкрай болісно позначається на стані його фінансів. Місцеві органи влади Німеччини самі беруть активну участь у природоохоронних заходах і у так званій рекреаційній індустрії, під якою розуміється розвиток мережі парків, заповідників, зоопарків і просто скверів [3].

Добрим прикладом охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів може бути досвід США. Окремі аспекти проблеми охорони навколишнього середовища з успіхом вирішуються у США місцевими органами управління. Оскільки федеральне і штатне законодавство позбавляє їх прямих повноважень із регулювання природоохоронних дій, місцеві органи використовують повноваження, надані їм законодавчими актами в галузі зонування, охорони здоров'я та охорони умов життя громадян [3].

У деяких графствах США функції управління охороною навколишнього середовища до-

Таблиця 1

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища в зарубіжних країнах*

Країна	Повноваження
Велика Британія	запобігання пожежам, збір та утилізація сміття
Естонія, Нідерланди	планування територій, туризм, збір та утилізація сміття
Ісландія	охорона довкілля, запобігання пожежам
Іспанія	збір та утилізація сміття, зелені зони, запобігання пожежам, охорона довкілля
Італія, Франція, Португалія, Польща, Словаччина, Угорщина	охорона довкілля
Литва	розвиток територій, охорона довкілля
Македонія	туризм, охорона довкілля
Румунія	охорона довкілля, парки та сади
Словенія, Швеція	охорона довкілля, збір та утилізація сміття
Фінляндія	утримання технічної інфраструктури та довкілля (дороги, енергоефективність, водопостачання і водовідведення, гавані, громадський транспорт)
Швейцарія	енергоефективність

* модифіковано автором за матеріалами Вікіпедії.

дані неспеціалізованим органам – місцевого планування, архітектури та будівництва, охорони здоров'я, комунального господарства, транспорту, поліції тощо. В інших утворені спеціальні підрозділи-департаменти охорони навколишнього середовища. Функції охорони навколишнього середовища за змістом неоднакові в різних графствах, муніципалітетах. У більшості випадків увага зосереджена на раціональному використанні та охороні земель, водовідведенні, атмосферному та повітряному благоустрою, боротьбі із забрудненням територій твердими відходами. Також приділяється увага охороні рослинного і тваринного світу, боротьбі із шумом тощо [3].

У графствах Гантердон і Мідлсекс, штат Нью-Джерсі, для управління утилізацією твердих відходів утворені окремі департаменти з твердих відходів. У графстві Мідлсекс діє міністерство охорони здоров'я, яке займається охороною атмосферного повітря, зокрема інспектуванням, розслідуванням аварійних ситуацій.

У деяких графствах, муніципалітетах, тауншипах утворені органи екологічного управління універсального профілю. До їхньої компетенції належать усі питання природокористування та регулювання використання природних ресурсів на місцевому рівні.

Місцева влада США запрошує до розробки планів, програм і проектів громадян на початковій стадії. Підготовча робота закінчується розробкою узгодженого документа або системи документів, які після затвердження набувають юридичну силу. Ці угоди визначають цілі і завдання, заходи та терміни їх виконання, кооперацію їхніх кадрів, фінансових і матеріальних ресурсів, джерела фінансування тощо [3].

У Данії охорона довкілля стала незалежною сферою діяльності, в якій завдання вирішуються регіональною і місцевою владою. Регіональна влада розробляє плани щодо підтримки якості води у системах водопостачання, озерах, водотоках, плани стосовно використання водозбірної території, розміщення екологічно брудних підприємств тощо. Муніципалітети планують розміщення водоочисних споруд, систем водопостачання, скидання твердих відходів та ін.

Головна мета природоохоронної політики Данії полягає в охороні навколишнього середовища, запобіганні забрудненню повітря,

води і земель, контролю за шумовим забрудненням. Діяльність органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього середовища базується на таких основних принципах: оцінка об'єкта і засобів вирішення проблеми; забруднювач зобов'язаний сплачувати природоохоронні витрати. Структура виконання закону про охорону навколишнього середовища складається з таких дій: картографування і планування, видача дозволів і погоджень, нагляд і контроль.

Влада виконує цілу низку функцій, головним чином щодо координації і планування природоохоронної діяльності. На підставі матеріалів, розроблених і отриманих від місцевих органів влади, регіональні влади картографують джерела забруднення і поля забруднення на навколишніх територіях, готують докладну доповідь про стан навколишнього середовища. Доповідь стає основою для розробки планів, що стосуються, наприклад, поліпшення якості навколишнього середовища, розміщення підприємств і скидання відходів.

Крім цього, муніципалітети планують районне теплопостачання, обсяг стічних вод, водопостачання, використання видатків. Ці плани не повинні суперечити прийнятим регіональним планам, на їх основі повинні проводитись усі природоохоронні заходи.

Найбільш важливими функціями муніципалітетів є нагляд і контроль:

– підприємцями, для яких природоохоронне узгодження обов'язкове і які завдають найменшої шкоди навколишньому середовищу;

– підприємствами, пов'язаними правилами торгівлі (правила торгівлі висувають єдині вимоги до всіх підприємств з однаковою спрямованістю діяльності незалежно від місця їх розташування і джерел фінансування);

– підприємствами, для яких узгодження не обов'язкове (наприклад, сільськогосподарські підприємства) [3].

Функції нагляду здійснює технічний відділ муніципалітету у співпраці з міжмуніципальними підрозділами щодо контролю навколишнього середовища і харчових продуктів, які мають у своєму розпорядженні необхідне лабораторне обладнання та кваліфікований персонал.

Система адміністративного управління ґрунтується на прагненні централізувати функції та поставити завдання там, де влада «змогла б відчувати, звідки дме вітер». Про-

блеми забруднення виявляються на місцях. Міська влада найближче стоїть до екологічних проблем, які повинні нею вирішуватись, і знання місцевої комуни вважається важливим фактором у справі гнучкого й обґрунтованого управління навколишнім середовищем [3].

Витрати на охорону навколишнього середовища в Данії становлять приблизно 4% від усього бюджету країни, при цьому основна частина (понад 90%) цих грошей надходить із міського бюджету. Витрати регіональної і центральної влади становлять меншу частку (3% і 6% відповідно). Основна частина державних витрат іде на будівництво та експлуатацію різних очисних споруд [3]. Основним джерелом природоохоронного фінансування у комунально-міському секторі є податки і плата, а також плата користувачів.

У багатьох зарубіжних країнах на сьогодні вже склалось розуміння того, що економічний розвиток не може зупинитись, але він повинен піти іншим шляхом, переставши настільки активно руйнувати навколишнє середовище.

Прикладом може бути і Великобританія, де міністерство у справах навколишнього середовища виконує переважно координаційні функції, а оперативне управління здійснюють органи місцевої влади.

Аналізуючи зарубіжний досвід управління охороною навколишнього середовища органами місцевого самоврядування, можна відзначити, що важливою сферою діяльності місцевого самоврядування в останні роки стає охорона навколишнього середовища і так звана індустрія відпочинку.

В Україні національну екологічну політику окреслено в «Основних напрямках державної політики України у сфері охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Водночас реалізація цієї політики стає ефективнішою під час виконання на місцевому рівні, оскільки більшість проблемних питань, пов'язаних із довкіллям, вирішуються місцевими радами. Крім того, вони більше можуть врахувати екологічні інтереси населення відповідної території [4].

Через систему місцевих рад здійснюється політика охорони навколишнього природного

середовища, забезпечення екологічної безпеки, підтримки екологічного балансу. На місцевому рівні найповніше поєднуються духовні й екологічні інтереси населення, культурні й екологічні традиції [5].

Висновки і пропозиції. Реалізація державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні повинна формуватись із врахуванням світового досвіду впровадження ефективної екологічної політики на місцевому рівні. Співпраця органів місцевого самоврядування, підприємств, громадських організацій щодо зниження рівня забруднення довкілля має стати пріоритетним напрямом у вдосконаленні механізмів державного управління захистом довкілля в Україні.

Список використаної літератури:

1. Ашикова Е.І. Нормативно-правове забезпечення державної регіональної екологічної політики України / Е. І. Ашикова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1 (24). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-1/doc/5/04.pdf>.
2. Витвицький Я. Механізм державного управління в екологічній сфері на регіональному рівні та напрями його вдосконалення / Я. Витвицький, А. Кернична // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 2 (42). – С. 178–186.
3. Кернична А.Є. Досвід зарубіжних країн щодо вдосконалення механізмів державного управління в екологічній сфері у контексті євроінтеграції / А.Є. Кернична // Інвестиції: практика та досвід. – К. : ДКС Центр. – 2013. – № 24. – С. 152–156.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні : Закон України № 5456-VI від 16.10.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про основні засади (Стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>.
6. Шостак С.В. Структура державного управління охороною навколишнього природного середовища / С.В. Шостак // Держава та регіони. – 2010. – № 4. – С. 32–37.

Бомчак Я. О. Зарубежный опыт реализации органами местного самоуправления государственной политики в сфере охраны окружающей среды

В статье охарактеризованы сущность и объективная необходимость совершенствования механизмов реализации государственной экологической политики на местном уровне. Осуществлен системный анализ зарубежного опыта реализации органами местного самоуправления государственной политики в сфере охраны окружающей среды. Освещены перспективные направления совершенствования механизмов реализации государственной экологической политики органами местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: экологическая политика, органы местного самоуправления, общественность, окружающая среда, охрана окружающей среды.

Bomchak Y. O. Foreign experience of implementing public policy in the sphere of environmental protection by local self-government

The article describes the essence and objective need to improve mechanisms for the implementation of state environmental policy at the local level. The systematic analysis of foreign experience of implementing public policy in the sphere of environmental protection by local self-government has been carried out. The prospective directions of improvement of mechanisms of implementation of state environmental policy by local self-government in Ukraine have been also highlighted.

Key words: ecological policy, local self-government, public, ecology, environmental protection.