

## РОЗДІЛ 6 ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6:342.553:342.7

### РОЛЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ

#### LOCAL GOVERNMENT ROLE IN PROMOTING HUMAN ENVIRONMENTAL IN UKRAINE

**Антонюк У.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного та господарського права і процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті проаналізоване чинне природоохоронне законодавство України на предмет форм участі органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічних прав. Визначено напрями реформування та оптимізації системи муніципальних органів у сфері охорони довкілля. Запропоновано внесення змін до екологічного законодавства України в частині закріплення самоврядних гарантій забезпечення екологічних прав.

**Ключові слова:** охорона довкілля, екологічні права, гарантії екологічних прав, екологічне управління, органи місцевого самоврядування, екологічна безпека.

В статье проанализировано действующее природоохранное законодательство Украины на предмет форм участия органов местного самоуправления в обеспечении экологических прав. Определены направления реформирования и оптимизации системы муниципальных органов в области охраны окружающей среды. Предложено внесение изменений в экологическое законодательство Украины в части закрепления муниципальных гарантий обеспечения экологических прав.

**Ключевые слова:** охрана окружающей среды, экологические права, гарантии экологических прав, экологическое управление, органы местного самоуправления, экологическая безопасность.

The article analyzes current environmental legislation Ukraine in terms of forms of participation of local authorities in ensuring environmental rights. Directions reform and optimization of municipal environmental. Proposed amendments to environmental legislation of Ukraine to consolidate municipal guarantees environmental rights.

**Key words:** environment, environmental law, guarantee environmental rights, environmental management, local governments, environmental safety.

**Актуальність теми.** Однією з важливих європейських цінностей, яка передбачена ст. 37 Хартії основних прав Європейського Союзу (Ніцца, 7 грудня 2000 року), є захист навколишнього середовища, що передбачає спрямованість політики Європейського Союзу на підвищений рівень охорони довкілля і забезпечення поліпшення її якості у відповідності з принципом стійкого розвитку [1]. У даному контексті в рамках Європейського співтовариства діє розгалужений інституційний механізм щодо забезпечення охорони довкілля, який включає систему державних, громадських та муніципальних інституцій, що здійснюють управління в екологічній сфері. В Україні також діє організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища, який, як стверджує А.П. Гетьман, складається з двох системоутворюючих елементів – інституційного, тобто системи державних та громадських інституцій, що здійснюють екологічне управління, і функціонального, тобто багатоманітності форм такого управління [2, с. 119–120]. У контексті державного екологічного управління розглядається

діяльність не лише органів державної влади, але й органів місцевого самоврядування, оскільки останні відіграють важливу роль у механізмі охорони довкілля. Слід відмітити, що в юридичній літературі проблема екологічного управління завжди була і залишається актуальною для наукової полеміки в працях видатних науковців у сфері екологічного та адміністративного права, зокрема: В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, П.Д. Біленчука, А.П. Гетьмана, Н.Р. Кобецької, М.В. Корнієнка, В.В. Костицького, С.М. Кравченко, М.В. Краснової, Н.Р. Малишевої, Н.Р. Нижник, В.В. Цветкова, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги тощо. Водночас недостатньо уваги приділяється дослідженню саме ролі та значення органів муніципальної влади у гарантуванні екологічних прав в Україні, збереженні довкілля та покращенні екологічної ситуації на місцевому рівні. Тому мета дослідження полягає у визначенні ролі і значення органів місцевого самоврядування у забезпеченні екологічних прав в Україні з огляду на чинне природоохоронне законодавство та наукові розробки означеної проблеми.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення екологічних прав в Україні здійснюється через систему гарантій, які нормативно визначені у ст. 10–11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3]. За своєю юридичною природою, як було з'ясовано у попередніх дослідженнях, гарантії екологічних прав включають систему заходів, які реалізують державні та альтернативні їм громадські інституції [4, с. 100]. При цьому протягом останніх років активізувалась діяльність муніципальних органів щодо реалізації природоохоронних заходів, які спрямовані на охорону довкілля, раціональне природокористування та гарантування екологічних прав. Варто відзначити, що у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3], де визначено види гарантій забезпечення екологічних прав, немає вказівки про діяльність саме органів місцевого самоврядування у їх гарантуванні, що безумовно є не виправданим. Оскільки і *de facto*, і *de jure* органи місцевого самоврядування в Україні реалізують відповідно до своїх повноважень дані гарантії. Відповідно до ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] органи місцевого самоврядування наділені цілим комплексом власних (самоврядних) та делегованих повноважень у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. Тому доцільно було б у системі гарантій забезпечення екологічних прав наряду з органами державної влади, громадянами та громадськими природоохоронними організаціями як суб'єктами їх гарантування розглядати і органи місцевого самоврядування. Зокрема, відповідно до п. г) ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] гарантією екологічних прав є здійснення державного та громадського контролю за дотриманням вимог природоохоронного законодавства. Але у даному контексті не згадується так званий самоврядний контроль, який здійснюють органи місцевого самоврядування. Така позиція законодавця пояснюється тим, що відповідно до ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] державний контроль у сфері довкілля здійснюється радами та їх виконавчими і розпорядчими органами і спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органами на місцях та іншими спеціально уповноваженими державними органами. Тому державний контроль із точки зору згаданого вище Закону включає і самоврядний контроль. При цьому, як неодноразово вказувалося в юридичній літературі, дана конструкція статті є застарілою, зважаючи на вимоги чинного законодавства [6, с. 279]. Усвідомлюючи це, учасники парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні», що відбулися у Верховній Раді України ще 13 вересня 2005 року, запропонували подати на розгляд парламенту проекти законів щодо приведення цивільного, природоохоронного і господарського законодавства у відповідність із земельним законодавством, а також про внесення змін до

відповідних законів щодо дублювання повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з питань здійснення державного, самоврядного і громадського контролю у сфері охорони довкілля [6, с. 280]. Тим паче, що відповідно до чинного природоохоронного законодавства він розглядається автономно від державного екологічного контролю, зокрема про це вказується у ст. 189 Земельного кодексу України [7] тощо. Також Закон України «Про благоустрій населених пунктів» у п. 6) ч. 1 ст. 3 передбачає здійснення державного, самоврядного і громадського контролю у сфері благоустрою населених пунктів [8]. Тому статтю доцільно було б доповнити і самоврядним контролем.

Ще однією гарантією забезпечення екологічних прав є обов'язок центральних органів влади, міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації народногосподарських об'єктів [3]. І знову ж таки немає вказівки на органи місцевого самоврядування, які також здійснюють дані обов'язки. Це прямо впливає зі змісту ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», де визначено повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема місцевих рад, у галузі охорони навколишнього природного середовища, які в межах своєї компетенції дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом; затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів; організують у разі необхідності проведення екологічної експертизи; приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні [3]. Крім того, первісною редакцією даної статті, ще до внесення змін до чинного природоохоронного законодавства у 2012 році [9], до повноважень місцевих рад було віднесено припинення господарської діяльності підприємств, установ та організацій, а також обмеження чи зупинку (тимчасово) діяльності не підпорядкованих раді підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Крім того, гарантією забезпечення екологічних прав є проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища [3]. Як зазначається у літературі, дана юридична конструкція «проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану довкілля», як гарантія забезпечення екологічних прав, є «вельми значною (широкою)», адже охоплює надзвичайно велике коло заходів у різних сферах суспільної діяльності щодо охорони довкілля з боку держави [4, с. 99]. Фактично, це вся діяльність держави на довгострокову чи коротко-

строкову ретроспективу в особі її уповноважених органів у всіх її формах та проявах, у тому числі й органів місцевого самоврядування, оскільки вона націлена на збереження довкілля для прийдешніх і майбутніх поколінь в Україні і світі [4, с. 99–100].

Власне гарантією забезпечення екологічних прав є створення та функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [3], оскільки обов'язок щодо створення такої мережі першочергово покладений на органи екологічного управління. Так, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Інформатизація у сфері охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів передбачає створення та впровадження системи моніторингу і прогнозування забруднення навколишнього природного середовища. Очікуваними результатами стануть: розподілена інформаційно-аналітична система моніторингу довкілля, бази даних екологічної інформації; система моніторингу та прогнозування стану навколишнього природного середовища; система інформаційно-аналітичного забезпечення; розподілені бази даних гідрометеорологічної інформації; система моніторингу небезпечних гідрометеорологічних явищ [6, с. 95].

Виключно у ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3], яка присвячена захисту екологічних прав громадян, вказується на роль органів місцевого самоврядування, зокрема місцевих рад, у екологічній сфері. Так, місцеві ради зобов'язані надавати всебічну допомогу громадянам у здійсненні природоохоронної діяльності, враховувати їх пропозиції щодо поліпшення стану навколишнього природного середовища та раціонального природокористування, залучати громадян до участі у вирішенні питань охорони довкілля [3]. На наше переконання дані заходи можна розглядати і як відповідну гарантію щодо забезпечення екологічних прав із боку місцевих самоврядних органів.

Слід відмітити, що екологічне законодавство зарубіжних країн містить також норми (прямо чи опосередковано) щодо ролі муніципальних органів у механізмі захисту екологічних прав і охорони довкілля. Так, відповідно до ст. 13 Федерального Закону Російської Федерації «Про охорону навколишнього середовища» [10] органи державної влади Російської Федерації, органи державної влади суб'єктів Російської Федерації, органи місцевого самоуправління і посадові особи зобов'язані здійснювати сприяння громадянам, громадським об'єднанням і некомерційним організаціям у реалізації їх прав у сфері охорони навколишнього середовища.

У законодавстві ряду європейських країн безпосередньо не вказується на роль органів муніципальної

влади у забезпеченні саме екологічних прав, натомість закріплені повноваження місцевих самоврядних органів у екологічній сфері, що безумовно охоплює і гарантії екологічних прав. Зокрема, у базовому законі Швеції «Про місцеве самоврядування у Швеції» до обов'язкових повноважень муніципалітетів належить поряд із питаннями освіти, соціальних послуг тощо і завдання з охорони довкілля в цілому [11, с. 38]. За законодавством Фінляндії місцева влада відповідальна за надання послуг, які забезпечують щоденне благополуччя громадян, тому до її функцій віднесено також охорону довкілля [12]. Провідне завдання органів місцевого самоврядування Німеччини – це виконання вимог федерального і земельного законодавства у галузі охорони довкілля і реалізація державних екологічних програм на локальному рівні [13]. Більше того, на деяких землях, наприклад Гессені й Шлезвінг-Гольштейні, екологічна політика визнана як провідний напрям роботи. З 1996 року в Німеччині проводять змагання між місцевими суб'єктами управління у досягненні екологічного благополуччя, від результатів якого залежить інвестиційна привабливість конкретної місцевості й увага уряду до місцевих проблем [13]. Також вирішальне значення у механізмі захисту екологічних прав і охорони довкілля відіграють місцеві органи влади Польщі, Румунії, Франції, Великобританії тощо [14].

**Висновки.** Таким чином, органи місцевого самоврядування відіграють важливу роль у механізмі забезпечення екологічних прав в Україні. Але на законодавчому рівні, зокрема в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3], не повною мірою врегульовані і визначені гарантії забезпечення екологічних прав саме органами місцевого самоврядування. Хоча у галузевому природоохоронному законодавстві України органи місцевого самоврядування наділені широким спектром повноважень у сфері охорони довкілля в цілому, в тому числі і щодо забезпечення екологічних прав. Як засвідчують світові та європейські традиції правового регулювання екологічних відносин, зарубіжний законодавець по-різному визначає механізми забезпечення екологічних прав органами муніципального управління. Тобто, або прямо конкретизує повноваження муніципалітетів у сфері екологічних прав, або опосередковано через призму компетенції місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля визначає важелі впливу даних органів щодо забезпечення екологічних прав. Враховуючи викладене, доцільно було б внести зміни і доповнення до ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3], зокрема п. б) у частині включення до переліку органів місцевого самоврядування та п. г) у частині доповнення його поряд із державним, громадським та самоврядним контролем. Отже, включення до кола суб'єктів гарантування екологічних прав органів місцевого самоврядування на законодавчому рівні безумовно не буде означати з їх боку безпечіального забезпечення екологічних прав, однак засвідчить значення цих органів у механізмі захисту прав у сфері природокористування, забезпечення екологічної безпеки і охорони довкілля.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Хартія основних прав Європейського союзу від 07 грудня 2000 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_524).
2. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища / А.П. Гетьман // Проблеми законності. – 2014. – Вип. 125. – С. 119–128.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
3. Антонюк У.В. Діяльність державних інституцій як гарантія забезпечення екологічних прав в Україні / У.В. Антонюк // Право і суспільство. – 2016. – № 2. – С. 94–100.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280-97\\_VR](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280-97_VR).
5. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», прийнятого 25 червня 1991 року № 1264-XII зі змінами і доповненнями станом на 09 лютого 2006 року / За загальн. ред. О.М. Шуміла. – Х.: «Фактор», 2006. – 592 с.
6. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року з наступними змінами і доповненнями. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
7. Про благоустрій населених пунктів: Закон України від 06 вересня 2005 року № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – Ст. 517.
8. 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 від 16 жовтня 2012 року № 5456. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5456-17/>.
9. Об охране окружающей среды: Закон Российской Федерации от 10 января 2002 года № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
10. Мірошник О.С. Інститут місцевого самоврядування у Швеції / О.С. Мірошник // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 1. – С. 37–39.
11. Місцеve самоврядування у Фінляндії. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://tergromada.blogspot.com/2014/11/blog-post\\_14.html](http://tergromada.blogspot.com/2014/11/blog-post_14.html).
12. Сурілова О.О. Право навколишнього середовища Німеччини / О.О. Сурілова // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – № 24 – С. 75–80. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v24/10.pdf>.
13. Улютіна О.А. Аналіз міжнародного досвіду діяльності суб'єктів, уповноважених здійснювати охорону довкілля / О.А. Улютіна // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2014. – Вип. 197. – Ч. 3. – С. 141–149.