

В.В. Іванюшенко
кандидат юридичних наук
ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК»

Напрями вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля

У статті окреслені пріоритетні напрями ефективності діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

В статье определены приоритетные направления эффективности деятельности органов местного самоуправления в сфере обеспечения конституционного права человека и гражданина на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду.

The article outlines the priorities of the performance of local governments to ensure the constitutional rights of citizens to a safe and healthy environment.

Ключові слова: права людини, безпечне довкілля, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми

У сучасних умовах суспільного буття, формування та реалізації концепції сталого розвитку серед пріоритетів національних інтересів України особливо виділяється забезпечення безпечних і сприятливих умов життєдіяльності людини і громадянина, суспільства та збереження і відновлення навколишнього середовища. Охорона довкілля як загальної системи життєзабезпечення людини є завданням першочергової важливості з точки зору збереження генофонду народу України, а також перспектив його економічного і соціального розвитку.

Збереження й оздоровлення довкілля, раціональне та високоефективне використання всіх природних ресурсів мають стати одним із найважливіших складових чинників соціально-економічної політики держави, а забезпечення екологічних прав громадян в цілому, та права на безпечне довкілля зокрема, має бути обов'язковим елементом такої політики.

В «Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 року, стан довкілля в Україні характеризується як кризовий [1]. Результатом цього є різке погіршення стану здоров'я людей, збільшення смертності і в цілому ситуація характеризується як така, що наближається до глобальної екологічної катастрофи. Збільшення факторів негативного впливу на довкілля та загострення екологічних проблем потребує активних правових та організаційних заходів з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості, спрямованих на захист екологічних прав та інтересів громадян.

Враховуючи те, що людина проживає в певному населеному пункті, то саме місцеве самоврядування спроможне створити такі ефективні механізми, які б сприяли повній реалізації конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Незважаючи на незаперечний взаємозв'язок між проблемою прав людини та місцевим самоврядуванням, відповідні дослідження у вітчизняній та зарубіжній науці фактично проводилися окремо одне від одного.

Певні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина досліджували в своїх працях І. Литвиненко, І. Грицяк, П. Любенко, Н. Мяловицька, А. Котелевець тощо. Дана проблема досліджувалася також і російськими науковцями, такими як: Н. Бондарь, А. Загребельний, В. Карпунов та іншими.

Разом із тим, питання механізму забезпечення права на безпечне для життя і здоров'я довкілля досліджувалися фрагментарно, без наявного аналізу діяльності органів місцевого самоврядування в цьому механізмі.

Невирішені раніше частини загальної проблеми

Конституція України закріпила, що Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою, політика якої спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя людини [2, ст. 1, 3]. Це конституційне положення повною мірою стосується й місцевого самоврядування, його органів та посадових осіб, обов'язком яких є турбота про соціальну справедливість, благополуччя місцевих жителів, їх захищеність. Принцип соціальної держави полягає в тому, що держава має бути виразником, представником і захисником інтересів усього суспільства, всього народу та інтересів територіальних громад, тобто як публічних, загальних та корпоративних інтересів кожної людини і громадянина. Саме місцеве самоврядування виступає найбільш ефективним інструментом соціальної держави та реалізації прав і свобод людини і громадянина. Саме рівень самоврядування може не тільки більш-менш ефективно проводити у життя закони і гарантії, які проголошені державою, а й привносити свої починання у підвищення рівня соціальної спрямованості місцевого управління [3, с. 321].

Якість життя людини значною мірою залежить від екологічного фактору, тобто стану довкілля. Тому кожне рішення державної або місцевої влади, яке стосується економічного і соціального розвитку, повинно зважуватися з точки зору його екологічних наслідків, у чому й полягає зміст екологічної складової сталого розвитку. Реалізація даної функції полягає також у тому, що в країні в цілому, і в кожному населеному пункті зокрема, має проводитися політика екологізації економіки, мають бути створені програми технічного і технологічного переоснащення та реструктуризації всіх видів підприємств, незалежно від форми власності, для забезпечення їхнього екологічно безпечного функціонування. У разі неможливості досягнення такого результату, незалежно від причин, екологічно небезпечні підприємства необхідно перепрофілювати чи закрити, або перенести у зони (на території), віддалені від зон проживання людей. Саме такий підхід має застосовуватися щодо всіх стаціонарних та пересувних джерел забруднення довкілля.

Таким чином, модель сталого розвитку чи то певної території, чи то окремого населеного пункту означає необхідність вирішення соціальних та економічних завдань лише за умови збереження в процесі цього вирішення здорового стану довкілля та природно-ресурсного потенціалу. У комплексі це обумовлює ефективне задоволення життєвих потреб населення в матеріальних благах, соціальних потребах і здорових умовах існування.

Формулювання цілей статті

У цій статті автор ставить за мету наголосити на проблемах реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в сфері забезпечення конститу-

ційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Виклад основного матеріалу дослідження

Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля визначається повноваженнями системи місцевого самоврядування, яка включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [4, ч. 1 ст. 5].

Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування в даній сфері – досить складний процес, ефективність якого залежить від низки умов, що формуються органами місцевого самоврядування, так і від інших похідних факторів. На думку автора, серед умов ефективності діяльності органів місцевого самоврядування із забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля можна назвати такі:

1) підхід до розв'язання проблеми забезпечення права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля органами місцевого самоврядування має бути комплексним і з неодмінною орієнтацією на майбутнє;

2) достатній рівень нормативно-правової бази, яка регулює діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля;

3) співвідношення матеріально-фінансових ресурсів місцевого самоврядування з його правами та обов'язками із реалізації зазначеного права;

4) належне використання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень із забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля;

5) вдале поєднання форм і методів управлінської діяльності органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення цього права;

6) співробітництво з відповідними громадськими екологічними організаціями.

Автор вважає, що поєднання цих факторів спроможне вивести діяльність самоврядних структур із забезпечення конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля на якісно новий рівень.

Досвід багатьох країн свідчить про те, що загальнодержавний рівень є визначальним у регулюванні відносин, які виникають у сфері екологічної безпеки. Держава у своїй діяльності в зазначеній сфері має керуватися, насамперед, принципами, які передбачають:

– пріоритет екології над економікою, тобто при оцінці та виборі варіантів господарських, техніко-технологічних та організаційних рішень перевагу потрібно віддавати показникам, кращим не лише за економічними, а найперше за екологічними критеріями;

– переміщення центру ваги і відповідальності за розв'язання ресурсно-екологічних проблем на місцеві органи влади й органи самоврядування;

– жорсткий контроль за дотриманням екологічних прав громадян;

– інтеграцію екологічного й економічного підходів до розвитку і розміщення продуктивних сил держави.

Самостійно розв'язати екологічні проблеми в процесі соціально-економічного розвитку жодна держава не може, як й істотно вплинути на підвищення рівня ресурсно-екологічної безпеки господарювання на планеті, забезпечити в повному обсязі екологічні права своїх громадян, у тому числі і право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Внаслідок транскордонного характеру ресурсно-

екологічних проблем, насамперед, забруднення повітряного і водного басейнів, нерівномірного розміщення та вичерпання енергетичних ресурсів, такі заходи можна розглядати як часткові. Земна біосфера є цільною, єдиною системою, тому підхід до розв'язання екологічних проблем та забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля має бути комплексним, глобальним, загальнопланетарним і з неодмінною орієнтацією на майбутнє.

Перехід до нової національної екологічної політики в Україні можливий лише за умови ефективного міжнародного співробітництва, зокрема:

- подальшого розвитку партнерських відносин у процесі «Навколишнє середовище для Європи»;
- забезпечення виконання Україною зобов'язань згідно з ратифікованими нею угодами з питань охорони довкілля і сталого розвитку;
- входження до глобальної системи забезпечення екологічної безпеки через перехід на міжнародні стандарти, норми і вимоги;
- систематичного захисту екологічних інтересів держави у зовнішньополітичній діяльності;
- міжнародного обміну досвідом і технологіями, залучення іноземних інвестицій в екологічний сектор господарського комплексу країни;
- правових: реформування існуючої законодавчої бази та нормативно-правових актів відповідно до нових умов розвитку держави;
- фінансових, де головним повинно бути податково-бюджетне регулювання екологічної діяльності, а також широке впровадження ринкових механізмів кредитування, страхування, продажу квот на забруднення тощо;
- економічних: у першу чергу, через формування ринку екологічних послуг та створення сприятливих умов для розвитку екологічно орієнтованого бізнесу;
- організаційних, які повинні поєднати окремі блоки превентивних прямих і опосередкованих заходів з екологізації сфер суспільного життя: виробництва, сільського господарства, енергетики, транспорту, медицини, освіти, культури, науки.

Вважаємо, що недоліки в забезпеченні права людини і громадянина на безпечне для життя та здоров'я довкілля здебільшого є наслідком недостатньої уваги органів державної влади і місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб до цієї важливої проблеми, а також домінування сьогоденних фінансових комерційних інтересів під час прийняття рішень.

Задля дієвості місцевих планів дій з охорони довкілля необхідно передбачити:

- удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення права на безпечне довкілля;
- розробку нормативно-правових актів щодо переходу на модель сталого розвитку для досягнення екологічної стабільності у взаємодії суспільства і природи;
- розбудову місцевих структур управління в галузі охорони довкілля;
- створення ефективного механізму фінансування місцевих екологічних програм і проектів;
- посилення узгодженості в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських екологічних організацій у розв'язанні проблем із забезпечення права на безпечне довкілля;
- поглиблення відповідальності місцевих органів влади за ухилення від вирішення існуючих локальних екологічних проблем.

Процес становлення місцевого самоврядування в нашій державі та реалізація повноважень органів місцевого самоврядування на практиці ускладнює ціла низка проблем. Йдеться, насамперед, про значну концентрацію владних повноважень на центральному та обласному рівнях, недостатньо чітке розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а

також повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування. Необхідно чітко окреслити межі компетенції місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування із забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля, визначити порядок делегування повноважень та закріплення форм контролю за їх здійсненням. Достатньо продуманий і виважений підхід у вирішенні цих завдань сприятиме забезпеченню ефективності здійснення завдань держави, з урахуванням потреб і можливостей органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування не можна не зазначити, що повноваження територіальних громад у сфері забезпечення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» прямо не регламентовані, їх можна вивести опосередковано з повноважень органів місцевого самоврядування, сформованих територіальними громадами, і повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування. Тому не випадковим є становлення повноцінних територіальних громад, що мають реальну правосуб'єктність перебувати в центрі уваги законодавця.

Сьогодні потрібно проаналізувати причини, які не дозволяють територіальним громадам вирішувати проблеми місцевого значення, тобто надавати жителям територіальних громад послуги екологічного, соціального тощо характеру в межах власних повноважень. На думку автора, це пов'язано з тим, що: 1) на глобальному рівні: відсутня стратегія сталого розвитку України; недосконалість та невиконання приписів нормативно-правових актів; безсистемність законотворчої роботи; 2) на локальному рівні: недосконала бюджетна, податкова системи; надмірна концентрація повноважень щодо забезпечення прав людини на центральному рівні.

Реалізація прав територіальних громад на розвиток належного їм потенціалу потребує:

- конституювання територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, низової самоврядної адміністративної одиниці, визначення порядку створення територіальних громад, їх державної реєстрації;
- стимулювання становлення територіальної громади як соціальної спільноти, розвитку форм прямої демократії, активного залучення членів громади до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- укрупнення територіальних громад з метою забезпечення їх самодостатності;
- удосконалення порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів;
- створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, стимулювання зусиль органів місцевого самоврядування щодо розширення дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів за рахунок внутрішніх джерел;
- запровадження ефективних механізмів стимулювання розвитку депресивних територіальних громад, державної підтримки місцевого розвитку в цілому;
- встановлення дієвих гарантій організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- підвищення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як представників територіальних громад у їх взаємовідносинах з вищими та центральними органами державної влади, сприяння консолідації асоціацій органів місцевого

самоврядування, координації їх зусиль з метою більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування, захисту прав та законних інтересів територіальних громад.

У зв'язку з цим, актуальною проблемою є розроблення й прийняття статутів територіальних громад, в яких, насамперед, повинні бути визначені виключні повноваження відповідної громади; спільні з радами повноваження; права і обов'язки, які громада передає відповідним органам місцевого самоврядування. Це дасть можливість на підставі статуту і Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» визначити коло питань, вирішення яких можливе лише на підставі взаємодії між громадою і радою [5].

Діяльність органів місцевого самоврядування з вирішення екологічних проблем спрямовується на підвищення якості навколишнього середовища через підготовку і реалізацію цільових проектів з метою забезпечення сприятливих екологічних умов для проживання, праці і відпочинку людей, а також формування системи контролю за станом навколишнього середовища.

Так, з метою поліпшення екологічної ситуації в місті Києві розроблені Основні засади екологічної політики в м. Києві, які базуються на принципах сталого розвитку міста та передбачають узгодженість економічного, соціального та екологічного аспектів розвитку столиці [6].

Досягнення цієї мети реалізується шляхом розробки і впровадження відповідних цільових заходів і програм.

На сьогодні в місті Києві діє «Київська міська програма охорони навколишнього природного середовища на період до 2007 року» [7]. Основною метою програми є забезпечення максимально ефективного використання та активізації природного фактора здорового способу життя киян. Це означає необхідність створення умов для мешканців та гостей столиці України користуватися чистим повітрям, чистою водою, екологічно чистими продуктами харчування та рекреаційними ресурсами міста. Разом із тим, більшість формувань є популістськими та не містять у собі жодних практичних заходів для їх реалізації.

Висновки

Підсумовуючи, можемо констатувати, що в цілому сучасний стан місцевого розвитку характеризується відсутністю належного матеріального, фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем енерго-, паливо-, водозабезпечення і соціальної інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному стані територіальних громад, невирішеністю нагальних питань, пов'язаних із забезпеченням прав людини, в тому числі і права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Зокрема, з року в рік можна спостерігати катастрофічну нестачу коштів місцевого самоврядування, а бюджетна система України спрямована на підтримку не самодостатніх (тих, що володіють власною фінансовою базою), а дотаційних територіальних громад, оскільки діє правило – чим більше надходжень до місцевого бюджету поступає за рахунок внутрішніх джерел, тим більше вилучень слід чекати в наступному бюджетному році. І навпаки, чим менше таких надходжень, тим більше поступає до місцевого бюджету коштів з Державного бюджету України за рахунок міжбюджетних трансфертів з метою фінансового вирівнювання.

Місцеві органи управління, що представляють інтереси територіальних громад, зобов'язані створювати економічну, соціальну та екологічну інфраструктуру, керувати нею та підтримувати її, спостерігати за процесами планування, визначати на місцях політику й норми у сфері охорони довкілля та надавати допомогу в реалізації національних та субнаціональних природоохоронних страте-

гій. Здійснюючи свою діяльність на рівні управління, який знаходиться ближче всього до людей, вони повинні відігравати життєво важливу роль у просвіті громадськості, її мобілізації та орієнтації на досягнення сталого розвитку. Однак, поки що місцева громадськість виконує роль просвітника та «локомотиву» для місцевої влади у сфері екологічно сталого розвитку.

Одним із важливих механізмів забезпечення права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля органами місцевого самоврядування є співробітництво з відповідними громадськими екологічними організаціями. Але місцеві органи влади практично до цього часу не розуміють важливості підвищення активності та залучення громадськості до процесу прийняття рішень.

Вважаємо, що серед недоліків законодавства в цій сфері є:

– у законах та інших нормативних актах України відсутній механізм участі громадськості в процесах прийняття екологічно значущих рішень;

– проекти законів, прийняття яких може негативно вплинути на стан довкілля та на здоров'я людей в Україні, не виносяться на широкий загал для обговорення;

– чинне законодавство України, зокрема Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», не містить норми права, яка надавала б можливість громадській організації та громадянину звертатися до суду з позовом про відшкодування екологічної шкоди. Тільки у випадку відмови того чи іншого державного органу надати інформацію, яка стосується стану навколишнього середовища, громадянин має право звернутися до суду;

– фактична залежність судів від органів державної влади та місцевого самоврядування не дає змоги громадянам захистити порушене право на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Таким чином, право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля може забезпечуватися тільки в разі подолання причин, які перешкоджають поліпшенню екологічної ситуації в нашій державі.

Література

1. Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. «Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.

2. Конституція (Основний Закон) України, прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 2005. – № 2. – Ст. 44.

3. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : монографія / [Антоненко В.Р., Баймуратов М.О., Батанов О.В. та ін.]; за ред. В.В. Кравченка, М.О. Баймуратова, О.В. Батанова. – К.: Атіка, 2007. – 864 с.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

5. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

6. Рішення Київської міської Ради II сесії XXIV скликання «Про затвердження Основних засад екологічної політики в м. Києві» від 20 червня 2002 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.kmv.gov.ua

7. Рішення Київської міської Ради VIII сесії IV скликання «Про затвердження Київської міської програми охорони навколишнього природного середовища на період до 2007 року» від 28 грудня 2004 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.kmv.gov.ua