

УДК 349.6

**Вікторія Юровська,***канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри трудового права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПОВНОВАЖЕНЬ ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ ТА БАЛАНСУВАННЯ ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЦИМ ЕКОЛОГІЧНИХ ТА ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ

*У статті викладені результати дослідження впливу громадськості на прийняття екологічних рішень і реальної можливості врахування позицій заінтересованих сторін у прийнятті таких рішень. Визначено, що більшість рішень нині приймаються централізовано, на загальнодержавному рівні. Також проаналізовано тенденції розвитку досліджуваної сфери, які свідчать про поступову децентралізацію екологічних повноважень у провідних країнах світу. Запропоновано модель системи охорони атмосферного повітря, яка спрямована на надання необхідної гнучкості бізнесу і місцевому самоврядуванню для збалансування економічних і екологічних інтересів з одночасним забезпеченням державою права людини на безпечне навколишнє природне середовище.*

**Ключові слова:** децентралізація, політичний діалог, органи місцевого самоврядування, екологічний контроль, екологічні рішення.

Створення державою сприятливих умов для участі громадськості у прийнятті управлінських рішень з питань охорони навколишнього природного середовища та інших форм взаємодії, спрямованих на виконання завдань природоохоронного законодавства, міжнародне експертне середовище одноставно визнає прогресивним кроком на шляху до вдосконалення природоохоронних механізмів.

Так, значення розширення меж залучення громадянського суспільства до навколишнього природного середовища вважається полягає в такому:

– є чинником підвищення ефективності екологічної політики, а також інклюзивності та справедливості в цілому, оскільки, окрім багатьох інших наслідків, підвищується ступінь суспільного прийняття і політичної легітимності заходів екологічної політики та мобілізується додатковий соціальний і культурний потенціал громадян, необхідний для їх більш активної участі в процесі прийняття рішень та реалізації екологічних політик [1, с. 188-189];

– слугує показником відкритості політичної системи до створення демократичних «дорадчих» або «інтерактивних» механізмів, які виступають основою політичної культури участі, що має вирішальне значення для екологічної модернізації [1, с. 188-189];

– скорочує витрати державних фінансових ресурсів за рахунок підвищення ефективності роботи екологічних інспекцій і скорочення бюджетного дефіциту на національному та регіональному рівнях, пов'язаного з необхідністю їх утримання, оскільки як доповнення до державного контролю залучається громадський контроль, що забезпечує більш швидке виявлення порушень і тиск на порушників з боку громадськості [2, с. 16, 72];

Поряд із цим значна увага приділяється гарантуванню екологічних прав громадян шляхом створення механізмів адміністративного та судового оскарження недотримання вимог законодавства про охорону навколишнього середовища із мінімальними процедурними (процесуальними) перешкодами насамперед щодо процедурних (процесуальних) право- та дієздатності окремих фізичних осіб.

Висловлюючись із цього питання, фахівці ООН наголошують на тому, що виклик найближчого майбутнього для нас – забезпечити систематичне включення різних аспектів правосуддя в екологічну політику, що допомогло б зробити екологічну політику більш значною силою для досягнення соціальної інтеграції, об'єктивності та загальної справедливості серед спільнот регіону [1, с. 189].

Політичне керівництво України, визнаючи те, що практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення є недостатньою (Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016) [3], має намір сприяти участі громадськості у прийнятті управлінських рішень з охорони навколишнього природного середовища та природокористування, що включає, окрім іншого (п. 1.4, 1.5 Пропозиції щодо формування Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016–2020 роки (другий проект)):

- підтримку проектів громадських екологічних організацій;
- встановлення спеціального режиму для судових позовів громадських організацій або об'єднань, спрямованих на захист екологічних прав громадян;
- забезпечення доступу громадськості до системи адміністративного чи судового провадження з метою оскарження випадків порушення національного законодавства в галузі охорони навколишнього середовища [4].

Вищевикладене обґрунтовує необхідність упровадження прогресивних практик залучення заінтересованих громадян, організацій громадянського суспільства та територіальних громад до управління системою охорони атмосферного повітря шляхом закріплення за ними відповідних прав та достатньої ваги та дієвості їхніх рішень із детально опрацьованою процедурою їх прийняття.

При цьому слід зазначити, що участь громадськості як консультанта або врахування її думки здебільшого є недостатнім. Крім того, прийняття значної кількості рішень на загальнодержавному управлінському рівні фактично позбавляє територіальні громади та організації громадянського суспільства можливості висловити свою позицію, оскільки змушує жителів певних територій нести додаткові витрати для доведення власного бачення способів вирішення того чи іншого питання управління навколишнім природним середовищем до відома суб'єкта, наділеного відповідними владними управлінськими функціями.

Водночас прийняття рішення на рівні, який не дозволяє представити всіх зацікавлених осіб, також є необґрунтованим, оскільки взагалі позбавляє громадськість будь-якого впливу на процес його прийняття. Зокрема, слід визнати правильним необхід-

ність проведення громадських слухань щодо подальшої експлуатації Запорізької АЕС не тільки із жителями м. Енергодар, де ця АЕС розташована, але і з жителями м. Нікополь, оскільки фактично відстань між АЕС і Нікополем менша за 30 км і у зв'язку із цим жителі Нікополя також зазнають наслідків, пов'язаних з експлуатацією небезпечного об'єкта [5].

Разом із тим відсутність екологічних регулятивних та контрольних повноважень в органів місцевого самоврядування спричиняє неможливість їх оперативного реагування на правопорушення, що тягнуть за собою негативний вплив на навколишнє природне середовище та тим самим заподіюють значу шкоду здоров'ю територіальним громадам. Яскравим прикладом цього є експлуатація ДТЕК Придніпровської ТЕС, яка, навіть не продовживши дію дозволу на понаднормативні викиди, продовжує нехтувати відповідними вимогами законодавства [6].

Осмысливши вищевикладене, зауважимо, що передання повноважень, пов'язаних із захистом навколишнього природного середовища, на рівень об'єднаних територіальних громад та інших обраних органів місцевого самоврядування дозволяє досягти декількох результатів:

- 1) підвищити наближеність суб'єкта, уповноваженого на прийняття екологічного рішення, до громадськості, на яку це рішення впливатиме;

- 2) забезпечити громадськості право не лише висловити свою позицію за допомогою консультативних публічних зібрань, а й політично, шляхом обрання представників, зацікавлених у забезпеченні їхніх екологічних прав;

- 3) забезпечити можливість забруднювачу вступити в політичний діалог з питань його господарської діяльності не з чиновниками міністерств, які через об'єктивні обставини не здатні збалансувати економічні й екологічні інтереси на окремих територіях держави, а безпосередньо із заінтересованими територіальними громадами (тою або групою тих, які зазнаватимуть несприятливих наслідків забруднення атмосферного повітря конкретною експлуатуючою організацією).

Наведена позиція узгоджується з передовим зарубіжним досвідом та міркуваннями експертів найбільш авторитетних міжнародних організацій, а також користується широкою підтримкою вітчизняних учених.

Зокрема, наукове співтовариство ООН дотримується думки про те, що найбільшу ефективність показують багаторівневі та плюралістичні системи екологічної політики, оскільки вони не лише сприяють зміц-

ненню структури нормативно-правового регулювання за допомогою механізмів адміністративно-контрольних заходів, але й підвищують рівень активної участі бізнесу та заінтересованих представників суспільства. Вважається, що мобілізація бізнесу, організації громадянського суспільства, муніципалітетів та окремих громадян має вирішальне значення, оскільки насамперед суспільна підтримка значною мірою визначає успішність планів дій з поліпшення якості атмосферного повітря [1, с. 184]. Забезпечити обізнаність територіальних громад із нагальними питаннями охорони навколишнього середовища та перспективними шляхами їх вирішення, про що йдеться в узагальнюючій доповіді для представників владних структур «Назустріч «зеленій» економіці. Шляхи до сталого розвитку та викорінення бідності», підготовленої у рамках програми ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) в у 2011 р., можна, насамперед, за рахунок інвестування у компетентність населення для того, щоб люди були спроможними пристосовуватись до екологізації економіки, аналізувати проблеми, виявляти можливості, встановлювати пріоритетні напрями втручання, мобілізувати ресурси та оцінювати досягнутий прогрес [7, с. 10].

Експерти ОЕСР, розмірковуючи над необхідністю зосередження природоохоронних повноважень у органів місцевого самоврядування, зауважили, що густина населення та пов'язані з цим значення допустимих концентрацій забруднюючих речовин різняться залежно від місця, а це надає особливого значення місцевим ініціативам та заходам щодо стандартів промислових викидів та викидів зі стаціонарних джерел. Ефективні місцеві політики, спрямовані на зниження рівнів забруднення у густозаселених населених пунктах, включають екологічне зонування, переміщення промислових потужностей, диференціація ставок екологічних податків залежно від місця розташування джерел викидів [9, с. 25]

У цьому контексті видається доречним послатись на науковий доробок В. К. Рибачека, який наголосив на необхідності запровадження самоврядного контролю в галузі охорони атмосферного повітря, що дасть можливість узгодити його з інститутом екологічного управління, одним зі складників якого є управління, що здійснюється органами місцевого самоврядування [10, с. 8].

Крім того, особливо примітним у цьому зв'язку є те, що модель системи охорони атмосферного повітря, запроваджена законодавствами найбільш розвинутих країн світу, наділяє місцеві органи виконавчої влади або

органи місцевого самоврядування значними повноваженнями щодо визначення природоохоронного режиму у цій сфері, зокрема:

– провінції та території Канади мають право вільно запроваджувати системи організації плати за викиди вуглецю (екологічний податок, продаж квот або поєднаний підхід) за умови, що вони дотримуються мінімальних вимог, встановлених федеральним урядом, а невикористання цього права призводитиме до застосування відповідного федерального законодавства у цій частині, а також вони самостійно визначають доцільність закриття вугільних електростанцій за федеральною програмою, маючи можливість утриматись від цього з одночасним упровадженням заходів зниження викидів [9, с. 161; 11];

– за місцевими органами охорони навколишнього природного середовища штатів, адміністративно-територіальних одиниць та племен за Актом про чисте повітря США закріплюється провідна роль шляхом наділення їх повноваженнями: 1) розробляти рішення проблем, що потребує розуміння особливих умов функціонування промислових об'єктів, географії, розташування домогосподарств, туристичних тенденцій та інших факторів; 2) приймати нормативно-правові акти із зазначених питань на реалізацію та розвиток Акта про чисте повітря США; 3) перевіряти дотримання цих нормативно-правових актів; 4) для штатів – розробляти державний план реалізації законодавства у сфері охорони атмосферного повітря, у якому викладати порядок контролю за забрудненням атмосферного повітря згідно з Актом про чисте повітря США, забезпечивши попереднє обговорення кожного їх положення з громадськістю та представниками промислових підприємств [12, с. 3];

– у Сполученому Королівстві традиційно поглиблюється існування, з одного боку, сильної центральної влади, що діє через апарат інспекторів, та, з іншого боку, високоактивних органів місцевого самоврядування, які враховують природоохоронні вимоги під час реалізації своїх повноважень і здійснюють контроль у сфері забруднення атмосферного повітря спільно з Королівською інспекцією з контролю за промисловим забрудненням повітряного басейну [13, с. 137, 141].

На доповнення до того зазначимо, що нинішній міський голова м. Дніпро виступає за зосередження повноважень екологічних інспекцій у спеціалізованих підрозділах органів місцевого самоврядування, які, на його переконання, політично є більш зацікавленими, ніж міністерство екології, у належно-

му виконанні екологічних зобов'язань перед жителями [14].

Таким чином, як зарубіжний, так і вітчизняний досвід свідчить про необхідність делегування частини екологічних повноважень органам місцевого самоврядування. Однак жодна із вищенаведених моделей не ґрунтується на чітких та зрозумілих критеріях розмежування загальнодержавних і місцевих повноважень й відповідальності у сфері охорони атмосферного повітря.

Водночас слід мати на увазі, що відповідно до ч. 1 ст. 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування заданої порушенням цього права шкоди [15].

Підбиваючи проміжний підсумок, зауважимо, що постає питання щодо вироблення системи охорони навколишнього середовища, яка має:

а) гарантувати за рахунок загальнонаціональних адміністративно-правових заходів охорону прав людини на життя, здоров'я і безпечне довкілля;

б) забезпечити можливість територіальним громадам, організаціям громадянського суспільства та окремим суб'єктам із значною вагою впливати на процес та результат вирішення питань управління навколишнім природним середовищем;

в) збалансувати на найбільш децентралізованому рівні переваги екологічних рішень з точки зору результатів фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання та економічного добробуту територіальної громади та з точки зору змін навколишнього природного середовища.

Зважаючи на це, а також беручи до уваги окремі елементи механізму охорони атмосферного повітря за чинним законодавством України та можливості щодо його вдосконалення, наведемо модель охорони атмосферного повітря, вирішальне значення у якій має позиція територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць, розташованих у межах зони забруднення атмосферного повітря конкретним суб'єктом господарювання, за винятком того, що забезпечується втручання держави у діяльність відповідних суб'єктів у разі виникнення загрози життю і здоров'ю громадян або неприпустимих ризиків руйнування екосистем.

У світлі вищевикладених міркувань вважаємо, що вітчизняне законодавство має передбачити два режими охорони атмосферного повітря: режим дотримання узгоджених нормативів у сфері охорони атмосферного повітря та режим дотримання загальних нормативів у сфері охорони атмосферного повітря.

Режим дотримання узгоджених нормативів у сфері охорони атмосферного повітря (далі – режим узгоджених нормативів) має передбачати обов'язкове виконання суб'єктом господарювання критичних нормативів (недодержання яких призводить до неминучих масштабних негативних наслідків для життя та здоров'я людей зі звичайним станом здоров'я, а також невідворотне або з інших причин надмірне руйнування екосистем) або більш суворих нормативів (є менш суворими, ніж звичайні, оскільки відстрочують обов'язок суб'єкта господарювання запровадити найкращі наявні технології) у сфері охорони атмосферного повітря, затверджених спільно окремим суб'єктом господарювання або їх групою (далі – суб'єкт господарювання) та територіальними громадами адміністративно-територіальних одиниць, атмосферне повітря яких забруднюється (далі – територіальна громада), а також вжиття суб'єктом господарювання (їх групою) інших заходів (безпосередньо або опосередковано спрямованих на збереження, поліпшення та відновлення стану атмосферного повітря, зниження рівня його забруднення та запобігання такому забрудненню або на досягнення інших соціально-економічних результатів, сприятливих для територіальних громад), встановлених за домовленістю із територіальною громадою (далі – компенсаційні зобов'язання).

Із метою встановлення для себе режиму узгоджених нормативів суб'єкт господарювання має протягом 6 місяців домовитись із територіальними громадами щодо умов використання ним атмосферного повітря для викидів забруднюючих речовин, а також щодо компенсаційних зобов'язань. Водночас суб'єкт господарювання може відмовитись від переговорів із територіальними громадами, запропонувавши свою версію умов домовленості. Крім того, допускається винесення на референдум альтернативних версій умов домовленості із забрудником органом місцевого самоврядування та/або репрезентативною спілкою природоохоронних громадських об'єднань відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Відповідний договір затверджується на місцевому референдумі кваліфікованою більшістю у 67% голосів мешканців, що з'явилися на референдумі. Тягар фінансування референдуму несуть територіальна громада та суб'єкт господарювання у рівних частках.

Строк договору дорівнює строку повноважень місцевих рад та голів: із новим скликанням місцевої ради або місцевим головою укладається новий договір або додатковою угодою продовжується дія попереднього.

Відхилення територіальною громадою договорів зобов'язує суб'єкта господарювання дотримуватись загальних нормативів у сфері охорони атмосферного повітря (далі – загальні нормативи) або відмовитись від здійснення екологічно шкідливої діяльності. Загальні нормативи покладають на суб'єкта господарювання обов'язок дотримуватись вимог, виконання яких забезпечить якнайшвидшу мінімізацію надходжень шкідливих речовин у атмосферне повітря із його стаціонарних джерел шляхом поступового впровадження найкращих наявних технологій у найкоротший можливий строк.

Вищевикладена модель надає необхідну гнучкість суб'єктам господарювання і територіальним громадам, створюючи можливість для політичної домовленості, яка забезпечить максимально можливе збалансування економічних і екологічних інтересів. Разом із тим встановлюються загальнодержавні запобіжники, які унеможливають настання неминучих масштабних негативних наслідків для життя та здоров'я людей зі звичайним станом здоров'я, а також невідворотне або з інших причин надмірне руйнування екосистем, що лежить поза межами політичних домовленостей та зобов'язує органи влади вжити заходів для забезпечення права на безпечне навколишнє природне середовище.

#### Список використаних джерел:

1. Глобальная экологическая перспектива (ГЭП-6). Доклад об оценке по панъевропейскому региону (предварительная редакция) в рамках Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде. – Найроби: ЮНЕП/ЕЭК ООН, 2016. – 232 с.

2. Финансирование обеспечения соблюдения природоохранного законодательства. Уроки международного опыта. – Париж: OECD Publishing, 2005. – 130 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://docplayer.ru/38603892-Finansirovanie-obespecheniya-soblyudeniya-prirodoohrannogo-zakonodatelstva.html> (дата звернення: 10.02.2018).

3. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затверджена Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805> (дата звернення: 10.02.2018).

4. Пропозиції щодо формування Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2016-2020 роки (другий проект), оприлюднені Міністерством екології та природних ресурсів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://old.menr.gov.ua/docs/public-discussion/2016-2020\\_2.docx](http://old.menr.gov.ua/docs/public-discussion/2016-2020_2.docx) (дата звернення: 10.02.2018).

5. Нікополь проти понадпроектного використання енергоблоку № 3 Запорізької АЕС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nikopol-mrada.dp.gov.ua/news/nikopol-proty-ponadproektnoho-vykorystannia-enerhobloku-3-zaporizkoi-aes> (дата звернення: 10.02.18).

6. Активисты недовольны работой Приднепровской ТЭС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dpchas.com.ua/dnepropetrovskaya-solyanka/aktivisty-nedovolny-rabotou-bridneprovskoy-tes> (дата звернення: 10.02.18).

7. Карпова Г. А. Проблемы экологизации различных секторов экономики / Г. А. Карпова, А. Н. Черных // Журнал правовых и экономических исследований. – 2016. – № 2. – С. 7-13.

8. OECD (2016) The Economic Consequences of Outdoor Air Pollution, OECD Publishing, Paris. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/the-economic-consequences-of-outdoor-air-pollution\\_9789264257474-en#page26](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/environment/the-economic-consequences-of-outdoor-air-pollution_9789264257474-en#page26) (дата звернення: 10.02.2018).

9. Рибачек В. К. Правова охорона атмосферного повітря за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / В. К. Рибачек. – Київ, 2010. – 20 с.

10. Вязов Н. Франция, Финляндия, Великобритания и Канада полностью откажутся от сжигания угля (дата публикации: 29 ноября 2016 г.) / Н. Вязов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://24news.com.ua/24455-franciya-finlyandiya-velikobritaniya-i-kanada-polnostyu-otkazhutsya-ot-szhiganiya-uglya/> (дата звернення: 10.02.2018).

11. United States Environmental Protection Agency (2007), The Plain English Guide to the Clean Air Act, Research Triangle Park, North Carolina. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-08/documents/peg.pdf> (дата звернення: 29.01.2018).

12. Высторобец Е. А. Экологическое право – мотивации в международном сотрудничестве / Е. А. Высторобец. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Наука, 2006. – 383 с.

13. Богданова О. Мэр Днепра Борис Филатов: «Готов даже носить за политиками портфель, только денег на город дайте» (24 января 2018 года). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kp.ua/politics/599114-mer-dnepra-borys-fylatov-hotov-dazhe-nosyt-za-polytykamyporfel-tolko-deneh-na-horod-daite> (дата звернення: 10.02.2018).

14. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. (Дата оновлення: 2 червня 2016 року). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.02.2018).

В статье изложены результаты исследования влияния общественности на принятие экологических решений и реальной возможности влияния позиции заинтересованных сторон при принятии таких решений. Определено, что большинство экологических решений принимаются централизованно, на общегосударственном уровне. Также проанализированы тенденции развития исследуемой сферы, которые свидетельствуют о постепенной децентрализации экологических полномочий в ведущих странах мира. Предложена модель системы охраны атмосферного воздуха, которая направлена на создание необходимой гибкости для бизнеса и органов местного самоуправления в процессе сбалансирования экономических и экологических интересов при одновременном обеспечении государством права на безопасную окружающую среду.

**Ключевые слова:** децентрализация, политический диалог, органы местного самоуправления, экологический контроль, экологические решения.

*The public participation in decision-making process in the field of air protection is researched. It was identified that at the moment the vast majority of ecological decisions are elaborated and introduced by the Government of Ukraine, what excludes communities concerned from settlement of relevant issues. Recent tendencies in the world-leading countries clearly indicate the increase in amount of powers transferred to the local self-government so as to handle different ecological matters. The author advances an air protection model enabling business and local self-government to strike a proper balance between ecological and economic interests through the political dialog, simultaneously safeguarding universal right to a healthy environment.*

**Key words:** decentralization, political dialog, local self-government, ecological control, ecological decisions.

