

doi: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2018.01.098>

УДК 342

І.С. ЩЕБЕТУН, канд. юрид. наук, доц.,
доцент кафедри конституційного, міжнародного і кримінального права
Донецький національний університет імені Василя Стуса, м. Вінниця, Україна
orcid.org/0000-0001-9749-7559

КОМПЕТЕНЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Ключові слова: екологічне підприємництво, органи місцевого самоврядування, екологічна інфраструктура, місцева екологічна політика, еколого-економічні функції, соціо-еколого-економічний розвиток.

Розглянуто основні питання щодо уточнення компетенції органів місцевого самоврядування в процесі розвитку «зеленої економіки», сталого розвитку регіонів, вирішення регіональних економіко-екологічних проблем. За результатами надані пропозиції стосовно змісту компетенції рад різних рівнів, а також виконавчих органів сільських, селищних і міських рад.

Вступ. Напрями розвитку сучасної національної економіки залежать від безлічі різноманітних тенденцій і факторів, які не зводяться лише до ринкової еволюції. Так, для забезпечення ефективного розвитку економічних систем найважливіше значення мають питання раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки. У даний час спостерігаються ознаки появи нової економічної моделі, у рамках якої очевидно: економічне зростання може сприяти нормальному розвитку тільки у тому випадку, якщо у суспільстві забезпечено раціональне використання природних ресурсів. Органи місцевого самоврядування відіграють значну роль у цьому сенсі, адже вони знаходяться найближче і до населення, і до природи. Ці органи є ніби прямими «посередниками» між природою і суспільством, задовольняючи екологічні потреби людини; є первинним механізмом ефективного й швидкого зворотного зв'язку з природою, у цьому полягає чи не основна їхня функціональна особливість. Саме через органи місцевого самоврядування найбільш предметно реалізується принцип гармонійного збалансованого розвитку: «думати глобально, діяти локально», а через систему місцевого екологічного управління здійснюється політика охорони середовища, підтримки екологічного балансу, етноландшафтної рівноваги. На місцевому рівні найповніше стикаються духовні й екологічні інтереси населення, культурні та екологічні традиції, тому органам місцевого самоврядування як управлінському механізму взаємодії суспільства і природи надається велике значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність розвитку «зеленої економіки» в Україні обговорювалась та обґрунтовувалась у науковому середовищі достатньо давно. У наукових працях І. Бистрякова, Б. Буркінського, Т. Галушкіної, Б. Данилишина, Г. Мішеніної, В. Потапенка, В. Реутова, Є. Хлобистова та ін. досліджено окремі

аспекти сталого розвитку регіонів, регіональних економіко-екологічних проблем, проте досі є нерозкритою тема компетенції органів місцевого самоврядування у сфері екологічного підприємництва, що й обумовлює мету даного дослідження.

Метою статті є визначення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері екологічного підприємництва.

Результати дослідження. Застосування комплексного системного підходу до забезпечення екологічно безпечної інфраструктури в населених пунктах в інтересах громад є завданням органів місцевого самоврядування, їхнім своєрідним внеском у гармонізацію життєдіяльності місцевої громади, на основі якого досягається поліпшення умов життя, підвищення продуктивності праці, зміцнення здоров'я, скорочення соціальних видатків. Стратегічними завданнями органів місцевого самоврядування у цій сфері є:

- створення системного механізму гармонійного співіснування населення і природи, формування екологічної свідомості та культури населення;
- подолання екологічної несвідомості, інерції споживацькою ставлення до природи;
- формування ланок екологічного активу, у середовищі якого з часом могли б з'явитися необхідні організатори екологічних справ (екomenеджери громад);
- формування середовища місцевого екологічного підприємництва і надання всілякої підтримки та доступу до природоохоронних місцевих фондів;
- здійснення систематичного екологічного тренінгу на базі місцевих навчальних закладів;
- регулярні тематичні обговорення місцевих екологічних проблем, поновлення зворотних і позитивних зв'язків між місцевим населенням (організація екологічних гуртків, клубів екологічної зайнятості молоді тощо). Отже, мета завдань полягає не тільки у виконанні формальних еколого-економічних функцій, а й у створенні та підтримці функціонування неформальної системи місцевих екологічних ініціатив, екологічного самоврядування.

Варто погодитися з думкою фахівців, що створення відповідної екологічної інфраструктури регіону може бути реалізоване за допомогою:

- прискорення проведення досліджень у галузі комплексної політики щодо програм і

проектів, пов'язаних із екологічною інфраструктурою, на основі аналізу економічної ефективності та оцінки загального впливу на стан навколишнього середовища;

- сприяння застосуванню методів оцінки «ефективного попиту» з використанням як критеріїв вибору, екологічних даних і тих, що стосуються розвитку;

- підвищення поінформованості про засоби, підходи і вигоди забезпечення екологічної інфраструктури охорони навколишнього середовища, передусім серед груп населення з низькими доходами;

- підготовки професійних кадрів, що володіють відповідною кваліфікацією у галузі комплексного планування послуг, у межах інфраструктури та експлуатації ефективних, з позиції використання ресурсів, екологічно раціональних і соціально прийнятних систем;

- зміцнення організаційного потенціалу місцевих органів влади і управління для забезпечення комплексного надання відповідних послуг у межах інфраструктури разом із місцевими громадами й приватним сектором;

- ухвалення відповідних юридичних і нормативних документів, у тому числі тих, що стосуються механізмів комбінованого субсидування, для надання можливості користуватися перевагами адекватної та доступної інфраструктури охорони навколишнього середовища [1, с. 35].

Що ж до екологічного управління, то на місцевому рівні доцільно, перш за все, сформувати екологічну культуру, тобто культуру заощадливих екологічних потреб людини. На місцевих засадах розумної взаємодії людини і природи екологічна культура, екологічна свідомість набувають панівного значення у життєдіяльності суспільства, тому екологічні аспекти місцевого рівня управління обов'язково мають містити функції формування і підвищення екологічної культури, посилення еколого-духовних традицій.

Розробку місцевої екологічної політики, її аспектів і програм, їхнє коригування й удосконалення потрібно здійснювати на постійно поновлюваній комплексній базі даних. Таку динамічну базу даних може забезпечити комплексний еколого-соціальний аудит місцевості, об'єктів життєдіяльності, зокрема, за участю органів місцевого самоврядування.

Оскільки сьогодні в Україні відсутній єдиний підхід щодо розуміння поняття й сутно-

сті екологічної підприємницької діяльності, нормативно не визначено перелік видів екологічної підприємницької діяльності, а в науковій літературі про це висловлено багато протилежних точок зору, ми поділяємо думку деяких вчених [2, с. 19—20; 3, с. 120] щодо виділення екологічного туризму як одного з перспективних напрямів екологічного підприємництва.

Нині сутність та значення зеленого туризму значно ширші, ніж може здатися на перший погляд. Цей вид туризму не розцінюється лише у площині надання туристичних послуг, він починає набувати соціального, культурного та економічного значення. Економічне та соціальне значення розвитку сільського зеленого туризму для держави проявляється в тому, що цей вид туризму сприяє розвитку селянських господарств, які визначили зелений туризм видом своєї діяльності, стимулює розвиток відповідної сільської інфраструктури, створює можливості для територіальних громад сіл та селищ залучати додаткові кошти до місцевих бюджетів. Крім того, розвиток сільського зеленого туризму активізує місцеві ринки праці, відбувається підвищення зайнятості місцевого населення, у т. ч. за рахунок самозайнятості. Тенденції розвитку зеленого туризму допомагають у збереженні культурної спадщини, сприяють підвищенню рівня екологічної та культурної свідомості мешканців сільських територій тощо. Надзвичайно важливо, що, не потребуючи значних витрат, зелений туризм створює можливості відпочинку для людей з абсолютно різним рівнем достатку [4, с. 1]. За різними оцінками, екологічний туризм становить 10—20 % від усього ринку світового туризму і є галуззю, яка найдинамічніше розвивається. Всесвітній фонд дикої природи визначає екотуризм як туризм, що включає подорожі до місць з відносно незайманою природою, з метою отримати уявлення про природні і культурно-етнографічні особливості даної місцевості, і не порушує при цьому цілісності екосистем; створює такі економічні умови, за яких охорона природи і природних ресурсів стає вигідною для місцевого населення. Екологічний туризм виконує також і соціальні функції, що є важливим з точки зору завдань і функцій, покладених на органи місцевого самоврядування. Перш за все, мова йде про створення нових робочих місць для

місцевого населення, стимулювання традиційних форм природокористування; виробництво екологічно чистих продуктів харчування; збільшення інвестицій як в інфраструктуру і сервіс, так і в охорону природи; зростання добробуту місцевого населення і розвиток спеціальної освіти, спрямованої на придбання туристичних та природоохоронних професій; розвитку ремесел; розвиток місцевого самоврядування тощо.

Розвиток екологічного туризму може дати колосальні кошти як його організаторам, підприємцям, так і збільшити податкові надходження до всіх рівнів бюджету, передусім місцевого, а також зробити значний внесок у справу охорони земель. Тому найефективнішою охороною земель є не за допомогою встановлення заборон та покарань, а за допомогою створення ефективної економічної системи, спрямованої на забезпечення сталого розвитку не окремих земельних ділянок, а великих територій. У цьому випадку вирішуються не тільки екологічні завдання (місцеві жителі не влаштовують звалищ сміття на туристичних маршрутах, не зливають отруйні речовини в річки і т. д.), але й економічні. «Зелені» міста, селища та села — це модель населених пунктів, життєдіяльність яких заснована на скороченні забруднень, ефективному використанні місцевих ресурсів, переробки відходів в енергію. При цьому мова йде не тільки про сталий розвиток територій, але і про усунення інфраструктурних обмежень і нові можливості для розвитку місцевої економіки.

Сьогодні земельні ресурси у багатьох населених пунктах використовуються украй неефективно, що пов'язано із незадовільним станом або повною відсутністю комунальних і енергетичних мереж. У віддалених територіях з низькою інвестиційною привабливістю ця проблема стає гострішою. Місцеве самоврядування внаслідок обмеженості бюджетних коштів самостійно вирішити цю проблему не може, а підприємці не готові до таких великих інвестицій. Передбачається, що зниження залежності від централізованої інфраструктури, насамперед енергетичної, дасть змогу зняти просторові обмеження розвитку населених пунктів. Розвиток вказаних територій може бути пов'язаний із реалізацією таких функцій:

1) розвитком культурного, пізнавального, водного, екологічного туризму як інструменту

підвищення ефективності використання наявного туристично-рекреаційного потенціалу;

2) розробкою та упровадженням технологічних рішень і проектів, що уможливають забезпечення автономного функціонування виробничих об'єктів та житлово-комунального сектору;

3) розробкою та упровадженням технологічних рішень у галузі енергозабезпечення, що дадуть змогу використовувати гідроенергетичний потенціал (малі ГЕС) і місцеві відновлювані ресурси (наприклад торф, відходи лісозаготівлі і деревообробки).

Комплексним вирішенням проблеми можуть бути проекти створення еко- і етнопоселень на місцях, де зникли або зникають населені пункти. Їх реалізація дозволить дати друге життя цим територіям, залучити нове населення на ці території, а також відпрацювати технологічні рішення, пов'язані із підвищенням енергоефективності, автономності та екологічної безпеки функціонування соціальних, житлових, виробничих і туристичних об'єктів.

У зв'язку із цим, на нашу думку, основними завданнями органів місцевого самоврядування мають стати: 1) оцінка ресурсного потенціалу територій і пропозиція комплексних проектів з її використання, включаючи інвестиційні проекти у сфері виробництва, послуг і у соціальному секторі; 2) розробка та пропозиція технологічних рішень, що дають змогу забезпечити автономність функціонування віддалених соціальних, виробничих і житлових об'єктів (лісові селища); 3) вироблення пропозицій, спрямованих на «закріплення» та залучення трудових ресурсів на відповідних територіях.

Мета збалансованого розвитку населених пунктів як складова завдань місцевого самоврядування полягає у створенні адекватної інфраструктури охорони навколишнього середовища в усіх населених пунктах. Тому варто провести оцінку екологічності інфраструктури населених пунктів, укласти завдання щодо обробки та вилучення відходів, упроваджувати екологічно безпечні технології. За допомогою дво- та багатосторонніх договорів потрібно посилювати інфраструктуру населених пунктів і програм охорони навколишнього середовища, спрямованих на сприяння затвердженню в життєдіяльності населених пунктів комплексного системного підходу до плану-

вання, розвитку, утримання інфраструктури охорони навколишнього середовища (водопостачання, санітарія, каналізація, вилучення твердих відходів). Треба також посилювати координацію дій органів місцевого самоврядування, місцевої влади, місцевих установ та їх співпрацю з представниками міжнародних органів, приватним сектором і групами громадськості.

З огляду на вищезазначене, де було висвітлено лише окремі напрями можливої участі органів місцевого самоврядування у здійсненні екологічного підприємства, вважаємо за доцільне конкретизувати компетенцію органів місцевого самоврядування окремо щодо питань, які мають вирішуватися на пленарних засіданнях рад, і питань, які повинні бути внесені до компетенції виконавчих органів відповідних рад.

Отже, виключно на пленарних засіданнях сільських, селищних, міських рад мають вирішуватися такі питання:

1) затвердження місцевих програм розвитку екологічного підприємництва;

2) визначення обсягів фінансування, видів, обсягів придбання та виробників продукції природоохоронного призначення для реалізації природоохоронних програм, проектів і заходів, що фінансуються повністю з відповідного місцевого бюджету;

3) ухвалення рішень щодо формування інфраструктури підтримки екологічного підприємства на відповідних територіях та забезпечення її діяльності;

4) ухвалення рішень про утворення координаційних або дорадчих органів у сфері розвитку екологічного підприємництва;

5) визначення податкового режиму суб'єктів екологічного підприємства у частині місцевих податків та зборів;

6) погодження інвестиційних програм стосовно об'єктів екологічного підприємства;

7) створення резервних, у тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо екологічного підприємства;

8) ухвалення рішень щодо надання на пільгових умовах короткострокових і довгострокових позичок для реалізації заходів щодо забезпечення екологічного підприємства;

9) ухвалення рішень щодо надання можливості отримання природних ресурсів під заставу в рамках екологічного підприємства;

10) ухвалення рішень щодо передачі частини коштів фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам, які здійснюють екологічне підприємництво, на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднювальних речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан навколишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних технологій і виробництв;

11) визначення граничних розмірів відрахувань на проведення екологічних експертиз із відповідних позабюджетних фондів охорони навколишнього природного середовища.

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради потрібно вирішувати такі питання:

1) затвердження регіональних програм розвитку і підтримки екологічного підприємництва;

2) затвердження обсягів фінансування, видів, обсягів споживання та виробників екологічної продукції щодо природоохоронних програм, проектів і заходів, які спільно фінансуються з відповідних бюджетів і суб'єктів права;

3) ухвалення рішень щодо формування інфраструктури підтримки екологічного підприємництва на регіональному рівні та забезпечення її діяльності;

4) ухвалення рішень про утворення координаційних або дорадчих органів у сфері розвитку екологічного підприємництва;

5) створення умов для проведення громадської оцінки діяльності суб'єктів екологічного підприємництва, здійснення громадського контролю з питань їхньої діяльності;

6) сприяння суб'єктам екологічного підприємництва щодо упровадження невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій; створенню інформаційно-експериментальних і демонстраційно-навчальних центрів підтримки заходів з упровадження і поширення екологічного підприємництва;

7) погодження інвестиційних програм стосовно об'єктів екологічного підприємництва;

8) ухвалення рішень щодо ужиття заходів для стимулювання суб'єктів екологічного підприємництва, які здійснюють діяльність у сфері поводження із відходами;

9) ухвалення рішень стосовно передачі частини коштів фондів охорони навколишнього

природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам, які здійснюють екологічне підприємництво, на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднювальних речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан навколишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних технологій та виробництв.

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад потрібно віднести:

А. У сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку:

1) розробка програми підтримки екологічного підприємництва;

2) сприяння розвитку екологічного підприємництва з урахуванням суб'єктів права та екологічного стану відповідної території;

Б. У сфері бюджету, фінансів і цін:

1) визначення та узгодження обсягів фінансування, видів, обсягів придбання та виробників продукції природоохоронного призначення для реалізації природоохоронних програм, проектів і заходів, що фінансуються повністю з місцевого бюджету;

2) аналізування та прогнозування фінансових, економічних, соціальних та інших показників екологічного підприємництва та ефективності застосування заходів щодо його розвитку;

3) сприяння провадженню інвестиційної діяльності у сфері екологічного підприємництва.

В. У сфері управління комунальною власністю:
підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій на розміщення в межах відповідної території нових або реконструкцію наявних об'єктів екологічного підприємництва та сприяння їх розвитку.

Г. У галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку:

1) здійснення контролю за раціональним використанням та безпечним поводженням з відходами суб'єктами екологічного підприємництва на своїй території;

2) вжиття заходів для стимулювання суб'єктів екологічного підприємництва, які здійснюють діяльність у сфері поводження з відходами.

Д. У сфері будівництва:

1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій під час розробки генеральних планів розвитку і розміщення населених пунктів щодо режиму використання природних ре-

сурсів, охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки у приміських та зелених зонах.

Є. У сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища:

1) організація вивчення навколишнього природного середовища;

2) організація в разі необхідності проведення екологічної експертизи;

3) здійснення контролю за виконанням суб'єктами екологічного підприємництва договірних зобов'язань під час реалізації природоохоронних програм, проектів і заходів;

4) здійснення контролю за додержанням суб'єктами екологічного підприємництва вимог у сфері поводження з виробничими та побутовими відходами відповідно до закону та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших органів у разі порушення законодавства про відходи;

5) координація діяльності суб'єктів екологічної експертизи;

6) сприяння інформуванню населення про результати екологічних експертиз;

7) організація громадських слухань з питань захисту проектів щодо об'єктів екологічного підприємництва.

Висновки. У результаті проведеного дослідження обґрунтовано необхідність і доцільність уточнення поняття та змісту компетенції органів місцевого самоврядування у відповідній сфері: «компетенція органів місцевого самоврядування у сфері екологічного підприєм-

ництва — це закріплені нормами Конституції та чинного законодавства за населенням (територіальними громадами), виборними та іншими органами місцевого самоврядування, посадовими особами права і обов'язки, необхідні для здійснення завдань і функцій місцевого самоврядування на своїй території».

Зміст компетенції у цій сфері полягає в тому, що органи місцевого самоврядування формують місцеву політику, спрямовану на забезпечення збалансованого соціо-еколого-економічного розвитку відповідної території. Також вони:

- забезпечують ефективне та екологічно безпечне функціонування місцевої економіки;

- запроваджують та використовують різноманітні інструменти та механізми стимулювання місцевого економічного розвитку (у т. ч. програми соціально-економічного розвитку, кластери, національні проекти, механізми державно-приватного партнерства);

- здійснюють заходи щодо розвитку екологічного підприємництва, розширення сфери дії фінансових інструментів стимулювання місцевого економічного розвитку (інвестиційних субвенцій, бюджету розвитку у складі місцевого бюджету, банківських установ, комунальних банків, муніципальних цінних паперів);

- організують та проводять роботу з підвищення екологічної культури населення та розвитку екологічного краєзнавства, вдосконалення механізмів співпраці органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій, науки та бізнесу для вирішення екологічних проблем.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Грішнова О.А., Думанська В.П. Екологічний вектор соціальної відповідальності. *Економіка и управление*. 2011. № 3. С. 32—41.
2. Сорокіна Г.О. Екологічний туризм: навч. посіб. Луганськ, 2013. 206 с.
3. Воробйова О.А. Екологічний туризм як чинник сталого розвитку природно-заповідних територій. *Екологічні науки*. 2012. № 2. С. 119—129.
4. Дармостук Д. Тенденції розвитку зеленого туризму в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). С. 1—7.

REFERENCES

1. Hrishnova O.A., Dumanska V.P. Ekologichnyi vektor sotsialnoi vidpovidalnosti. *Jekonomika i upravlenie*. 2011. No. 3: 32—41 [in Ukrainian].
2. Sorokina H.O. Ekologichnyi turyzm: navch. posib. Luhansk, 2013 [in Ukrainian].
3. Vorobiova O.A. Ekologichnyi turyzm yak chynnyk staloho rozvytku pryrodno-zapovidnykh terytorii. *Ekologichni nauky*. 2012. No. 2: 119—129 [in Ukrainian].
4. Darmostuk D. Tendentsii rozvytku zelenoho turyzmu v Ukraini. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2017. No. 2 (57): 1—7 [in Ukrainian].

I.C. Шебетун

Донецкий национальный университет имени Василя Стуса,
Винница, Украина

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Рассмотрены основные вопросы по уточнению компетенции органов местного самоуправления в процессе развития «зеленой экономики», устойчивого развития регионов, решения региональных экономико-экологических проблем. По результатам предоставлены предложения относительно содержания компетенции советов разных уровней, а также исполнительных органов сельских, поселковых и городских советов.

Ключевые слова: экологическое предпринимательство, органы местного самоуправления, экологическая инфраструктура, местная экологическая политика, эколого-экономические функции, социо-эколого-экономическое развитие.

I.S. Shchebetun

Vasyl' Stus Donetsk National University, Vinnitsa, Ukraine
<https://orcid.org/0000-0001-9749-7559>

COMPETENCE OF LOCAL AUTHORITIES IN THE ENVIRONMENTAL BUSINESS

The application of a comprehensive systemic approach to providing environmentally sound infrastructure in settlements for the benefit of communities is a task of local self-government bodies, on the basis of which improvement of living conditions, increase of labor productivity, health promotion, reduction of social expenditures are achieved. Environmental aspects of the local level of governance necessarily must include the functions of formation and increase of ecological culture, strengthening of ecological and spiritual traditions. Today in Ukraine there is no single approach to understanding the concept and essence of environmental business, the list of types of environmental business activity is not defined in a normative way, and many scientific points of view on this are expressed in opposite points of view. The provisions of the article specify the content of the competence of local self-government bodies separately on the issues to be decided at plenary meetings of the councils and issues that should be made to the competence of the executive bodies of the respective councils. The content of competence is defined: local governments form a local policy aimed at ensuring balanced socio-ecological and economic development of the respective territory; provide effective and ecologically safe functioning of the local economy; implement and use various tools and mechanisms for stimulating local economic development (including socio-economic development programs, clusters, national projects, mechanisms of public-private partnership); carry out measures on the development of environmental business, expansion of the scope of financial instruments for stimulating local economic development (investment subventions, development budget within the local budget, banking institutions, utility banks, municipal securities); organize and carry out work on raising the ecological culture of the population and developing ecological local lore, improving mechanisms of cooperation between state authorities, local self-government, public organizations, science and business in solving environmental problems.

Keywords: ecological enterprise, local governments, ecological infrastructure, local ecological policy, ecological-economic functions, socio-ecological and economic development.