УДК 349.6
DOI https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/04

Третьяк А.В.
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ГРОМАДІВСЬКА ТЕОРІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕФЕКТИВНА МОДЕЛЬ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА МІСЦЯХ: ЗА ТА ПРОТИ

Чинна в Україні система місцевого самоврядування не спроможна належним чином протистояти наявним екологічним викликам на місцях і потребує реформування. Але для того, щоб змінити стару і побудувати нову, ефективну систему органів місцевого самоврядування, потрібно зрозуміти, на яку теоретичну модель організації влади на місцях слід спиратися.

З 1990 р. в Україні відбувається чергування двох найбільш популярних у світі концепцій побудови органів місцевого самоврядування: громадівської та державницької. Оскільки саме громадівська модель місцевого самоврядування змогла зберегти за собою примат в останні роки в Україні, вона і стала предметом цього дослідження.

У статті розглядається вплив громадівської теорії місцевого самоврядування в Україні на екологічну сферу. Увага приділяється позитивним і негативним аспектам вищезгаданої концепції у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема через призму реформи децентралізації, що стартувала в 2014 р.

Згадується створення об'єднаних територіальних громад, які стали прикладом плідної та корисної кооперації мешканців у сфері збереження безпечного довкілля. Приділяється увага бюджетній і фінансовій децентралізації, що надали більше ресурсних можливостей для профілактики і боротьби з локальними екологічними загрозами. У контексті сприяння поширенню більш спроможних громад розглянуто громадський бюджет (бюджет участі) як новітній фінансовий механізм, завдяки якому у громадян з'являється можливість активно і безпосередньо брати участь у створенні екологічно безпечного довкілля на рівні своїх громад.

У статті звертається увага і на негативні прояви децентралізаційних змін в Україні, теоретичним підґрунтям яких є громадівська концепція. Так, законодавцем приділено недостаню увагу інституційній складовій частині, є певні недопрацювання у правовому регулюванні повноважень органів місцевого самоврядування.

Розглянувши усі за та проти, можна стверджувати, що орієнтація на громадівську модель побудови й організації влади на місцях заслуговує на позитивну оцінку, хоч і з деякими застереженнями, про які зазначається у статті.

Ключові слова: *екологічна політика, громадівська теорія місцевого самоврядування, децентралізація, об'єднані територіальні громади, охорона навколишнього середовища, громадський бюджет, екологічні проблеми, безпечне довкілля, екологічна безпека.*

Постановка проблеми. Система органів місцевого самоврядування в Україні є недосконалою. Вона не відповідає сучасним екологічним потребам українського суспільства, не формує сприятливе життєве середовище, належним чином не забезпечує сприятливі умови для здоров'я людини, екологічне безпечне господарювання, а також відтворення навколишнього природного середовища та природо-ресурсного потенціалу. Тож актуальним стає питання реформування такої місцевої влади в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні проблемні аспекти екологічної політики на рівні місцевої влади досліджуються багатьма науковцями, серед яких: Н.Р. Малишева, А.П. Гетьман, М.В. Краснова, О.Ю. Піддубний, Л.О. Ємець, О.Б. Кишко-Єрлі, Г.В. Мороз, В.І. Олещенко, С.М. Романко, М.С. Бєляков, Б.В. Коваленко, Г.М. Левіна, Я.В. Маленко, П.Ф. Кулинич, В.В. Семеняка, А.М. Гурова, Н.В. Воротіна, Т.А. Костецька, Н.Д. Красіліч, М.І. Єрофеєв, Є.В. Хлобистов, О.О. Веклич, Л.В. Жарова, В.М. Колмакова, О.М. Кобзар, І.В. Патока, І.В. Шевченко, О.М. Сухіна та ін. Серед різних напрямів, які досліджуються вищезгаданими науковцями, недостатню увагу приділено концептуальним особливостям здійснення екологічної політики на місцях, що і зумовлює подальше дослідження в цій сфері.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити позитивні та негативні аспекти громадівської

теорії місцевого самоврядування як моделі здійснення екологічної політики на місцевому рівні в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Організація влади на місцях у будь-якій країні, повністю або частково, концептуально зумовлена. Не є винятком і Україна. Для того, щоб здійснювати рішучі кроки з реформування старої та побудови нової, ефективної системи органів місцевого самоврядування, потрібно зрозуміти, на яку теоретичну модель організації органів місцевого самоврядування слід спиратися. Взагалі, «розвиток наукової думки про просторову організацію публічної влади розпочався ще із середньовіччя, коли в полеміці з теорією абсолютизму (суверенної монолітної держави), сформованою наприкінці XVI ст. Ж. Боденом, німецький теоретик державного будівництва Й. Альтазіус розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Його теорія полягала в передачі правових повноважень на місцевий і регіональний політичні рівні, а також права на самоврядування в максимально можливому обсязі. Лише коли нижчі політичні одиниці були не в змозі виконувати поставлені завдання самоврядування, компетенція мала переходити до відповідного вищого політичного об'єднання» [1, с. 10].

Сьогодні науковою спільнотою виділяються такі теорії місцевого самоврядування: 1) теорія вільної громади; 2) громадівська теорія; 3) державницька теорія; 4) теорія муніципального дуалізму (громадівсько-державницька теорія); 5) теорія соціального обслуговування (належного врядування). Але, оскільки предметом дослідження статті виступає саме громадівська модель організації місцевої влади, то зупинимося на характеристиці саме цієї концепції.

Громадівська теорія місцевого самоврядування розглядає територіальний колектив (громаду) та його органи як «суб'єкт і джерело такої публічної влади, яка не належить державі, а є самостійною, т. зв. «муніципальною владою». Ця теорія започаткована практикою державотворення Сполучених Штатів Америки. Формування цієї держави починалося із самоврядних громад переселенців, які з часом об'єдналися у державні утворення – штати. Останні ж згодом утворили федерацію – Сполучені Штати Америки» [3, с. 56]. Первинними суб'єктами місцевого самоврядування у громадівській теорії виступають громади як самостійне джерело публічної влади. «Більшість українських учених розглядали місцеве самоврядування саме через громаду – традиційну для України форму суспільної організації. І. Франко найбільш доцільною формою організації влади вважав децентралізовану державу, основою якої є «земська автономія». Видається, що парадигма саме громадівської концепції найбільшою мірою сприяє формуванню суспільних (позадержавних) відносин на засадах самоврядування, самовиявленню інтересів і волі окремих індивідів та їх об'єднань – необхідної умови становлення громадянського суспільства» [4, с. 41, 43].

Сучасна українська модель місцевого самоврядування базується саме на громадівській теорії місцевого самоврядування, хоча формувалася вона досить складно та тривало, і цей процес продовжується дотепер. Така ситуація була зумовлена пошуком найбільш оптимальної та прийнятної моделі місцевого самоврядування. З 1990 р. в Україні чергуються дві найбільш популярні у світі концепції побудови органів місцевого самоврядування: державницька та громадівська. Так, «у 1990 р. перевагу було віддано державницькій теорії місцевого самоврядування, що було закріплено в Законі «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», у 1992 р. – громадівській теорії відповідно до Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». У 1994 р. в Україні знов повернулися до державницької теорії місцевого самоврядування (Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»), у 1995 р. у зв'язку з підписанням конституційного Договору знов було віддано перевагу громадівській теорії» [3, с. 56]. У Конституції України від 28 червня1996 р. теж простежується примат саме громадівської теорії. Така позиція зрозуміла і найбільш прийнятна, оскільки «громадяни найчастіше сприймають публічну владу через громади, які мають одержати можливість діяти ефективно. Ця можливість має забезпечуватися фінансовою автономією районів і громад та відповідною нормативно-правовою базою» [2, с. 25].

Як відомо, з 2014 р. в Україні розпочалася доволі очікувана і важлива реформа децентралізації, що передбачає передачу повноважень і ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Зазначена реформа створює підґрунтя для проведення всеохоплюючих національних реформ, які зачіпають всі базові сфери суспільного життя, зокрема сферу охорони навколишнього природнього середовища.

У межах децентралізаційного напряму була прийнята низка важливих нормативно-правових

актів, що надають територіальним громадам більше можливостей з охорони довкілля. Так, відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р., затвердженої КМУ, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. вдалося створити об'єднані територіальні громади – дієвий інститут місцевого самоврядування.

«Як приклад позитивних екологічних зрушень, що відбулися завдяки створенню об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), можна навести Жданівську сільську ОТГ (Вінницька область), яка повноцінно працює вже понад рік, об'єднала лише села, без міст. Незважаючи на невисоку кількість жителів, громада постійно нарощує свій економічний потенціал. В ОТГ запроваджене роздільне збирання сміття, навіть у школах встановлені спеціальні контейнери. У громаді створено сім контейнерних майданчиків, де здійснюється сортування сміття на три фракції – скло, пластик та органічні відходи. Вторинну сировину громада здає приватній компанії, а органіку складають на сміттєвому полігоні» [6].

Крім того, завдяки змінам, внесеним до Бюджетного і Податкового кодексів, вдалося здійснити кроки щодо фінансової децентралізації, що розширює повноваження громад в екологічній сфері. «Важливість фінансової децентралізації у сфері екології та природокористування підтверджують конкретні факти. Так, за даними Головного управління ДФС у Вінницькій області, потягом 2018 р. за використання природних запасів Вінниччини (лісів, водних ресурсів, землі та надр) платники податків перерахували до зведеного бюджету понад 958,6 млн грн. Вказана сума майже на 73,0 млн грн перевищує прогнозовані показники та на 114,9 млн грн – аналогічні надходження 2017 р. У загальній сумі сплачених ресурсних платежів найбільше перераховано плати за землю – близько 842,7 млн грн, або майже 88%. Наступною за розміром є рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів – близько 44,8 млн грн, або понад 4,7%. Рентна плата за спеціальне водокористування становить майже 40,5 млн грн, або трохи більше 4,2%» [7].

У контексті сприяння поширенню більш спроможних громад важливим буде відзначити такий «новітній фінансовий механізм, як громадський бюджет. Він є новим важливим явищем у бюджетних відносинах України, що відображає максимальну участь громадян в управлінні бюджетними справами. Партисипаторний бюджет (громадський бюджет, або бюджет участі) – це демократичний процес дискусії та прийняття рішень, у якому кожен житель населеного пункту вирішує, у який спосіб витрачати частину місцевих ресурсів» [8, с. 160, 161].

Слід зазначити, що «за короткий період із часу створення громадського бюджету у багатьох містах України вже реалізована велика кількість важливих і потрібних населенню проектів. Екологічні проекти ще не стали одними з найголовніших, але громадяни дедалі більше розуміють важливість екологічних проблем і пропонують шляхи їх вирішення, подаючи екологічні проекти для голосування у рамках громадського бюджету» [8, с. 165].

Крім того, рішенням Харківської міської ради у 2019 р. були затверджені проекти-переможці громадського бюджету (бюджету участі), серед яких багато проектів, що стосуються охорони довкілля. Наприклад: птахи Харкова, Червона книга рослин Харкова, Kharkiv Recycling, Станція екомоніторингу, Municipal Recycling System, Kharkiv mobile recycling. Все це доводить, що ідея бюджету участі дає змогу громадянам активно і безпосередньо брати участь у створенні екологічно безпечного довкілля на рівні своїх громад [12].

У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [11], яка є нині чинною, стверджується, що територіальні громади самостійно вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни. А в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. зазначається, що «для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративного устрою необхідно забезпечити удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією» [5].

Розмірковуючи про найбільш оптимальні рівні вирішення екологічних проблем в Україні, Н.Р. Малишева передбачає «поділ проблеми на основні складові: 1) рівень, на якому «зароджуються» певні екологічні проблеми (природа їх походження); 2) сфера поширення негативних екологічних наслідків та 3) оптимальні рівні їх подолання. Екологічні проблеми здебільшого виникають на локальному рівні, тобто їх джерело має прив'язку до певної території. Це означає, що всі функції управління, пов'язані з ідентифікацією проблеми,

її фіксацією, оцінкою масштабів, моніторингом у джерелі походження, дозвільно-ліцензійними процедурами, контролем за джерелами екологічних проблем, притягненням винних у порушеннях до відповідальності, а також частково зі стимулюванням попереджувальних заходів повинні здійснюватися на локальному рівні. Якщо такі функції надто централізовані, то слід невідкладно вдаватися до заходів децентралізації. За масштабами наслідків екологічні проблеми прийнято поділяти на: глобальні, регіональні та локальні. Оптимальний рівень вирішення екологічних проблем повинен враховувати як джерело походження, так і масштаби поширення екологічної проблеми» [9, с. 267–269]. Отже, «екологічна сфера належить до векторів національної безпеки; тому до децентралізації у відповідній сфері слід підходити виважено, дбаючи насамперед про забезпечення екологічної безпеки як основного обов'язку держави, однак із найбільш повним урахуванням інтересів населення певної території» [9, с. 272].

Слід відзначити, що «у травні 2015 р. в Києві Асоціацією міст України в рамках проекту USAID «Ініціатива захисту прав і законних інтересів самоврядування в Україні (Діалог)» була організована та проводилася секція з питань екологічної політики та природокористування. На засідання секції були запрошені керівники структурних підрозділів із питань екології міст – членів згаданої Асоціації, провідні науковці у сфері екології та природокористування та представники громадських організацій, що займаються проблемами екології». У межах цієї секції учасники засідання обговорили проблемні питання сфери екології та висловили свої зауваження і пропозиції, які стосувалися насамперед «необхідності проведення діагностики екологічної безпеки регіону, бо взаємодія між суб'єктами системи моніторингу довкілля й органами місцевого самоврядування відсутня. Представники міст запропонували внести органи місцевого самоврядування до переліку суб'єктів системи моніторингу. Також наголошувалося на відсутності в органів місцевого самоврядування повноважень самостійно використовувати місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища на передбачені Законом природоохоронні заходи. Немає визначеного механізму контролюючих повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони природи і є необхідність усунення неузгодженості законодавства в частині контролю та притягнення до адміністративної відповідальності у сфері охорони зелених насаджень та ін.» [10].

Висновки. З моменту старту реформи децентралізації 2014 р. Україна не змінила свій курс, спрямований на громадівську концепцію місцевого самоврядування. Більш того, вона його укріпила, і з 2014 р. усі територіальні громади поступово перетворюються у більш розвинену, логічну і сприятливу для екологічної сфери форму організації – об'єднані територіальні громади. Ця теза підтверджується непоодинокими прикладами плідної та корисної кооперації мешканців об'єднаних територіальних громад у сфері збереження безпечного довкілля.

Не можна не відзначити позитивний вплив фінансової децентралізації, бо у громад виникло більше ресурсних можливостей для профілактики і боротьби з локальними екологічними загрозами, і вони допомагають вибудовувати і кращу державну екологічну картину.

Тож можна впевнено стверджувати, що орієнтація на громадівську модель побудови й організації влади на місцях у тому вигляді, в якому вона постала перед суспільством після впровадження всеохоплюючої децентралізації в Україні, досить переконлива і заслуговує на позитивну оцінку.

Але будь-які організаційні трансформації всередині країни не можуть обійтися без застережень і негативних проявів. Так, не можна не погодитися зі слушним зауваженням Н.Р. Малишевої стосовно виваженості децентралізації, бо «екологічна сфера – це сфера, яка належить до векторів національної безпеки, і насамперед саме держава відповідає за її забезпечення» [9, с. 272].

Окрім того, законодавцем приділено недостатню увагу інституціональній складовій частині децентралізації, є певні недопрацювання і колізії у правовому регулюванні повноважень органів місцевого самоврядування, котрі підлягають розгляду, обговоренню і вирішенню. Але на них водночас звертається увага провідними науковцями, представниками органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань.

Тож залишається сподіватися на якомога швидший розгляд і виправлення недоліків. Головне, що ці недопрацювання не є причиною відвернення від курсу децентралізації й опори на громади як на базис суспільства.

Список літератури:

1. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу. Київ : Укр. консалтингова група. 2005. 130 с.

2. Натуркач Р.П. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: історія та сучасність. *Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти* / за заг. ред. М.В. Савчина. Ужгород : TIMPANI, 2015. С. 12–27.

3. Майданник О. Становлення та розвиток української моделі місцевого самоврядування. *Вісник АПСВТ*. 2018. № 1. 105 с.

4. Громадівська модель самоврядування в Україні : колективна монографія / кол. авт. за заг. ред. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 708 с.

5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333. *Офіційний вісник України.* 2014. № 30. С. 18.

6. Краще побачити, ніж почути: як представники Саратського району Одещини вивчали успіхи ОТГ Вінницької області. 2018. URL: https://decentralization.gov.ua/news/8878 (дата звернення: 25.02.2020).

7. За використання природних запасів Вінничини до бюджету надійшло 958,6 мільйонів гривень. URL: https://www.myvin.com.ua/ news/3423-za-vykorystannia-pryrodnykh-zapasiv/vinnychchyny-do-biudzhetu-nadiishlo-9586-milioniv-hryven (дата звернення: 25.02.2020).

8. Децентралізація влади в Україні та розвиток екологічних і природоресурсних правовідносин : монографія / Н.Р. Малишева, П.Ф. Кулинич, В. Олещенко та ін. ; відп. ред. Н.Р. Малишева. Харків : Право, 2019. 304 с.

9. Малишева Н.Р. Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері охорони довкілля. *Правова держава*. 2017. № 28. С. 265–274.

10. Роль та проблеми органів місцевого самоврядування у сфері екологічної політики та природокористування. URL: https://i.factor.ua/ukr/ journals/ms/2015/june/issue-6/article-8742.html (дата звернення: 25.02.2020).

11. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 2. С. 14.

12. Рішення 25 сесії Харківської міської ради 7 скликання від 27 лютого 2019 р. № 1450/19 «Про затвердження списку проектів-переможців громадського бюджету (бюджету участі) міста Харкова». URL: https://www.city.kharkov.ua/uk/document/rishennya-25-sesii-kharkivskoi/-miskoi-radi-7-sklikannya-vid-27022019-145019-pro-zatverdzhennya/spisku/proektiv-peremozhtsiv-gromadskogo-byudzhetu-byudzhetu-uchasti/mista-kharkova-55432.html (дата звернення: 25.02.2020).

Tretiak A.V. THE PUBLIC THEORY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN EFFECTIVE MODEL FOR THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY OF UKRAINE AT THE LOCAL LEVEL: THE PROS AND CONS

The existing system of local self-government in Ukraine is not able to confront the existing environmental challenges at the local level and, of course, needs to be reformed. However, to change the old one and build a new, effective system of local self-government – it is necessary to understand what theoretical model of organization of power at the local level we need to rely on.

Since 1990, Ukraine has been alternating two of the most popular concepts in the world of local government building: public and state. As the public model of local self-government has been able to maintain its primacy in recent years in Ukraine, it has become the subject of this work.

The article deals with the impact of public theory of local self-government in Ukraine on the environmental sphere. Attention is drawn to the positive and negative aspects of the aforementioned concept in the field of environmental protection, in particular through the consideration of the decentralization reform that started in 2014.

In particular, it mentions the creation of united territorial communities, which exemplified the fruitful and useful cooperation of residents in the field of safe environment conservation. The focus is on budgetary and financial decentralization, which in turn has provided more resources for preventing and tackling local environmental threats. In the context of promoting more affluent communities, the public budget (participation budget) is considered as the newest financial mechanism. This gives citizens the opportunity to actively and directly participate in creating an environmentally friendly environment at their community level.

The article also draws attention to the negative manifestations of decentralization changes in Ukraine, whose theoretical basis is the public concept. Thus, the legislator has paid insufficient attention to the institutional component and, at present, there are certain deficiencies in the legal regulation of the powers of local governments.

Having considered the pros and cons, it is argued that the orientation towards the public model of local government building and organization deserves a positive assessment, albeit with the caveats mentioned in the article.

Key words: *environmental policy, public theory of local self-government, decentralization, integrated territorial communities, environmental protection, public budget, environmental problems, safe environment, environmental safety.*