

7. Сафонов А.І. Металоіндикаційні морфометричні ознаки аchenii *Cichorium intybus* L./ Актуальні питання ботаніки та екології. 36. мат. конф. – Ніжин: Наука-сервіс, 1999. – С. 94-95.

8. Эмбриология растений: использование в генетике, селекции, биотехнологии: в 2 т. – М.: Агропромиздат, 1990. – Т. 2. – 463 с.

9. Эмбриология цветковых растений. Терминология и концепции: в 3 т. / Под ред. Т.Б. Батыгиной. – СПб.: Мир и семья, 1997. – Т. 2. Семья. – 823 с.

Докторант О.Я. Лазор¹, к.с.-г.н., Доцент О.Д. Лазор¹, к.с.-г.н.

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ І ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Вказані та проаналізовані завдання, функції, компетенції та повноваження міських рад, їх виконавчих органів у сфері екології та природних ресурсів.

Oleg Lasor, Oksana Lasor – Ukrainian academy of public administration

The city self-government and protection of environment

The functions, competence and power of city councils, their executive organs in the ecology and natural resources sphere are analyzed.

Зниження рівня життя у містах України безпосередньо пов'язане з їх незадовільним екологічним станом. Без усвідомлення і врахування цього аспекту неможливо ефективно вирішувати соціально-економічні, політичні, культурні проблеми розвитку як міст, зокрема, так і держави, загалом.

У доповіді Міжнародної комісії з навколишнього природного середовища вказується, що для досягнення стану сталого природного позитивного розвитку необхідне існування таких передумов:

- політична система, здатна забезпечити участь громадськості у прийнятті рішень;
- економічна система, яка могла б забезпечити розширене виробництво, зорієнтоване на збереження еколого-ресурсної бази, та технічний прогрес;
- соціальна система, здатна знімати напруження, що виникає внаслідок негармонійного розвитку суспільства;
- технологічна система, що стимулювала б постійний пошук нових рішень;
- міжнародна система, що сприяла би підтримці існуючих та налагодженню нових зв'язків;
- гнучка адміністративна система, здатна до функціонування у нових умовах [5].

На жаль, більшість із вказаних передумов у нашій державі знаходиться на початковому етапі свого розвитку. Вважасмо за необхідне визначити завдання, функції, компетенції та повноваження інституцій міського самоврядування у галузі екології та природних ресурсів. Чинне законодавство України наділяє міські ради повноваженнями – правами й обов'язками, які впливають із завдань та функцій інституцій міського врядування на відповідній території.

Важливі завдання органів міського врядування зосереджені у Конституції України [1] та Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" [2], які торкаються організації діяльності з питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, організації екологічної освіти, екологічного виховання громадян тощо. Основне завдання інституцій міського врядування у сфері екології та при-

родних ресурсів – це вирішення ними, під свою відповідальність, частини публічних справ у межах діючого законодавства України та в інтересах місцевого населення.

Законодавство наділяє міські ради функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. У функціях міських рад у сфері екології та природних ресурсів розкривається призначення цих інституцій, не тільки як представницьких органів. Саме ці аспекти втілюються у конкретні напрямки і види діяльності рад щодо виконання поставлених завдань. Відповідно до Концепції сталого розвитку населених пунктів [4] основними заходами з реалізації державної політики у цій сфері є забезпечення раціонального використання природних ресурсів, формування повноцінного життєвого середовища у населених пунктах, захист від несприятливих природних явищ, запобігання виникненню техногенних аварій тощо.

У перекладі з латинської "компетенція" (competo) – добиваюсь, відповідаю, підходжу. Якщо стосовно змісту, – це:

- коло повноважень органу або ж посадової особи;
- знання та досвід у тій чи іншій сфері.

Якщо йдеться про компетентність, то необхідно мати повну ясність стосовно того, хто, як та які завдання має виконувати. Ті завдання, які виконують органи міського врядування, зазвичай, складні та багатогранні: як за рівнями (місто районного, обласного чи державного значення, район у місті) вертикальної структури, так і на горизонтальному рівні – між органами влади (ради – адміністрації – відомчі установи), а також – у функціональній структурі у межах органів міського самоврядування одного рівня (рада – голова відповідної ради – виконавчі органи). Зрозуміло, що діяльність цих органів перехрещується, і тому, з метою уникнення певних колізій, оптимізації діяльності, необхідно точно розподілити і чітко визначити не тільки завдання, а й компетенції та повноваження тих чи інших органів та посадових осіб міського врядування.

Однак, зрозуміло і те, що чіткого та однозначного розподілу завдань недостатньо для ефективної роботи органів міського самоврядування. Компетенція органу міського врядування чи посадової особи складається не тільки з прав та обов'язків, але й з предмету відання. Той, хто одержав чітко окреслене коло завдань, повинен мати можливість належним чином їх виконувати. Йдеться про те, що як керівник (голова відповідної ради), так і працівники виконавчих органів, – мають володіти знаннями та вміннями, необхідними для своєчасного та якісного виконання покладених на них функцій, іншими словами – бути компетентними, добре обізнаними із колом повноважень як посадової особи, так і відповідного органу міського врядування. Міські ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і у межах своєї компетенції відповідно до ст. 15 вище згаданого Закону [2]:

- забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян;
- дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ, організацій;
- затверджують із врахуванням екологічних вимог проекти планування та забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів;
- видають та скасовують дозволи на відособлене спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- затверджують місцеві екологічні програми;
- організовують вивчення навколишнього природного середовища;

¹ кафедра державного управління та місцевого самоврядування ЛФ УАДУ при Президенті України

- створюють та визначають статус фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- організовують, якщо це необхідно, здійснення екологічної експертизи;
- забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища;
- організовують роботу з ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт працівників підприємств, установ та організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, громадян;
- приймають рішення про організацію територій та об'єктів природо-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- здійснюють контроль за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- припиняють господарську діяльність підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування, а також – обмежують чи зупиняють (тимчасово) діяльність не підпорядкованих місцевій раді підприємств, установ та організацій у випадку порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- координують діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління у галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів на території ради.

Що ж стосується повноважень, то це – законодавчо надане право щось робити, а вже наявність реальної влади забезпечує можливість їх виконання. Потрібно зауважити, що повноваження делегуються посаді, а не індивіду, і вони завжди є обмежені. Це означає, що завжди існує така влада, яка може зменшити, обмежити можливості голови відповідної ради або ж самої ради застосовувати свої повноваження (наприклад, влада виборців, влада голови). Інколи межі цих обмежень настільки значні і так змінюють характер повноважень, що необхідно розглядати відносини між рівнями повноважень як загалом, так і зокрема, у самій системі місцевого самоврядування, так і між нею та системою органів виконавчої влади.

Повноваження місцевого самоврядування у сфері екології та природних ресурсів – це, визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами, права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Територіальна громада здійснює свої повноваження як безпосередньо, так і через обрані нею органи, що разом із громадою складають систему місцевого самоврядування.

Чинне законодавство наділяє міські ради відповідними функціями та повноваженнями, які є основою їх практичної діяльності та закріплені у ч.1 ст. 143 Конституції та у ст. ст. 25 і 26 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні". Визначаючи повноваження, Закон про місцеве самоврядування у ст. 25 виділяє загальну компетенцію міської ради, у межах якої вона правомочна розглядати та вирішувати питання, віднесені Конституцією та законами України до їх відання. У ст. 26 Закону про місцеве самоврядування виділена виключна компетенція міських рад, тобто окреслено коло питань, які вирішуються, виключно, на їх пленарних засіданнях. Закон про місцеве самоврядування закріплює виключну компетенцію цих рад, гарантуючи їх діяльність від втручання інших органів самоврядування та виконавчої влади.

Міські ради можуть здійснювати й інші повноваження відповідно до законодавства України. Згідно із ст. 33 Закону України від 21 травня 1997 року "Про місцеве самоврядування в Україні" [3], міські ради:

- надають згоду на розміщення на відповідній території нових об'єктів, сфера екологічного впливу діяльності яких, згідно з діючими нормативами, включає таку територію;
- приймають у межах, визначених законом, рішення з питань боротьби із стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність.

Виконавчими інституціями міських рад є відповідні виконавчі комітети, які наділяються законом як власними (самоврядними), так і делегованими повноваженнями у галузі екології та природних ресурсів. Серед останніх доцільно виділити розгляд та узгодження планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, діяльність яких може викликати негативні соціальні, демографічні та екологічні наслідки, підготовка щодо них висновків і внесення пропозицій до відповідних органів. Відповідно до ст. 19 Закону "Про охорону навколишнього природного середовища" [2], виконавчі та розпорядчі інституції органів місцевого самоврядування:

- здійснюють реалізацію рішень відповідних рад;
- координують діяльність місцевих органів управління підприємств, установ та організацій, розташованих на території ради, незалежно від форм власності та їх підпорядкування;
- організовують розробку місцевих екологічних програм;
- визначають у встановленому порядку нормативи плати і розміри платежів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів;
- затверджують за поданням органів Міністерства екології та природних ресурсів для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та ліміти розміщення відходів;
- організовують збір, переробку, утилізацію та захоронення промислових, побутових та інших відходів на своїй території;
- формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища;
- погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій із питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;
- забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій, громади про стан довкілля;
- організовують екологічну освіту та екологічне виховання громадян;
- приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Деякі питання у галузі екології виконавчі інституції реалізують у процесі здійснення інших функціональних повноважень, наприклад:

- вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів (власні);
- скасування виданих дозволів на експлуатацію об'єктів у випадку порушення вимог екологічної безпеки (делеговані);
- здійснення контролю за станом житлового фонду незалежно від форм власності у місцях, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ (делеговані);
- визначення розмірів відшкодувань юридичними особами за екологічну шкоду (власні).

Важливі повноваження мають виконавчі комітети міських рад (за винятком міст районного підпорядкування) щодо координації дій на відповідній території місцевих спеціально уповноважених державних органів управління з охорони природи – територіальних органів Міністерства екології та природних ресурсів України, Державного комітету України по земельних ресурсах, Державного комітету України по водному господарству, Державного комітету лісового господарства України (ч.2 ст. 33 Закону "Про місцеве самоврядування"). Ця координація, що реалізується через залучення виконавчими комітетами вище вказаних спеціально уповноважених інституцій, повинна об'єднувати зусилля численних органів, які здійснюють управлінські функції у галузі екології та природних ресурсів, а саме для:

- розробки міських екологічних програм,
- узгодження лімітів природокористування на території міст;
- ініціювання здійснення комплексних перевірок виконання природоохоронного законодавства на підприємствах тощо.

Особлива роль у прийнятті рішень з питань екології та природних ресурсів належить міському голові, який гарантує здійснення відповідних повноважень органів місцевої виконавчої влади, дотримання вимог законодавства у цій сфері, організовує роботу відповідної ради та її виконавчого комітету, підписує їх рішення, виконує інші координуючі, виконавчо-розпорядчі та контролюючі функції.

Відповідно до повноважень та компетенції міська рада може створювати спеціальні підрозділи, які контролюють виконання природоохоронного законодавства організаціями, установами та підприємствами у межах своєї території. Це можуть бути різноманітні структурні утворення (трести, підприємства тощо), які утворюються представницькими органами міських громад різних ієрархій. Такий підрозділ створено у м. Львові – Комунальне підприємство "Інспекція благоустрою та екології м. Львова". Як приклад діяльності у цьому плані можна навести Розпорядження міського голови від 25.06.1999 р. № 329 "Про контроль за охороною зелених насаджень у м. Львові". Технологічний та приймальний види контролю, згідно з вказаним розпорядженням здійснює департамент міського інженерного господарства, інспекційний – комунальне підприємство, управління муніципальної дружини та підрозділ екологічної міліції ЛМУ УМВСУ у Львівській області, інші уповноважені на те державні органи згідно з чинним законодавством. Відповідно до п.п.3.1., 3.2. цього Розпорядження "працівники визначених контролюючих органів у випадку виявлення фактів порушень та відповідальних за це юридичних чи фізичних осіб складають документи встановленої форми, які фіксують факти порушення, та передають їх до уповноважених державних органів". Факти відповідних порушень оформляються у вигляді:

- протоколів про адміністративні правопорушення;
- актів про порушення для подальшого відшкодування збитків.

Протоколи для притягнення до адмінвідповідальності та Акти про порушення передаються до Держуправління екології та природних ресурсів у Львівській області. Розмір заподіяної шкоди обчислюється працівниками цього Держуправління за таксами, що затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.1999 р. № 559, а стягнуті кошти перераховуються на спеціальні бюджетні рахунки (цільові фонди охорони навколишнього природного середовища) згідно з чинним законодавством.

Отже, міські ради, їх виконавчі органи, міські голови з метою реалізації покладених на них повноважень, наділяються правами організаційно-дорадчого, координаційно-контрольного, санкціонуючого та юрисдикційного характеру. Доречно зауважити, що на практиці посадові особи недостатньо використовують визначені законодавством права для виконання покладених на них повноважень. На нашу думку це зумовлено як відсутністю відповідних знань у сфері екологічного права, так і недосконалістю чинного законодавства (дублювання функцій, передрешення повноважень, невизначеність щодо предмету відання тощо). Однак необхідно пам'ятати, що міська політика, яку реалізують все ж таки органи міського врядування та їх посадові особи має бути спрямована, у першу чергу, на формування повноцінного якісного середовища для життєдіяльності мешканців міста.

Література

1. Конституція України від 26.06.1996 р.
2. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25.06.1991 р.
3. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 р.
4. Концепція сталого розвитку населених пунктів від 24.12.1999р.
5. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С.М. Чистов, А.Є. Никифоров, Т.Ф. Куценко та ін. – К.: КНЕУ, 2000 – С.291.

Вісслав Янік

РОЛЬ МАЛИХ ПІДПРИЄМСТВ В ЕКОНОМІЧНІЙ АКТИВІЗАЦІЇ СЛАБО РОЗВИНУТИХ РЕГІОНІВ

Слабо розвинуті регіони характеризуються низьким рівнем ВВП, що припадає на душу населення, великою питомою вагою сільського господарства у ВВП а також великим роздрібленням підприємництва. Їх економічний розвиток залежить між іншим від динаміки розвитку малих підприємств.

Економічний розвиток слабо розвинутих регіонів, який пов'язаний з динамікою розвитку малого і середнього підприємництва, що вимагає підтримки з боку місцевої влади. Така підтримка полягає на створенні умов для виникнення регіональної системи, яка обмежувала б ризик підприємців і одночасно збільшувала можливості пошуку необхідних для розвитку економічної діяльності капіталів, використанні доступних на регіональному рівні економічних інструментів стимуляції розвитку місцевого підприємництва, організації мережі інкубаторів підприємництва, торгівельної мережі і мережі навчальних закладів для вишколу менеджерських кадрів.

Wiesław Janik

Role of small enterprises in economic activization of faintly developed regions

The faintly developed regions characterize PKB low falling down per capital, big specific weight of to production agriculture in PKB. Their economic development depends among other things from development dynamics of small enterprises.

Economic development of faintly developed regions, which is associated with development dynamics of small and middle business undertakings, that calls for maintenance on the part of local authority. Such maintenance is on creation of conditions for beginnings of regional system, which limited an owners risk and for hours together added to search possibilities of capitals necessary for development of economic activity, use of development stimulations instruments accessible on regional equal economic of local business undertakings, business undertakings incubators network organization, trade network and network of sparring establishments for learn of menegement sequences.