

Наталія КРИВОКУЛЬСЬКА

ÔÓÍ ÊÖ²Í Í ÆËÛÍ Æ Ä²ВËÛÍ ²ÑÒÛ Í ÐÄÄÍ ²Ä Í ²ÑÖÄÄÍ ÄÍ ÑÄÍ Í ÆÐВÄÓÄÄÍ Í В  
 Û Í ÄÍ ÇÄÖËÑÓÓ ÄÍ ÆË²ËËВ

*Розкрито суть функціональної діяльності органів місцевого самоврядування, обґрунтовано необхідність її здійснення щодо захисту навколишнього природного середовища. Систематизовано перешкоди у практиці функціональної діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі в питаннях охорони довкілля. Визначено шляхи покращення поводження з твердими побутовими відходами міста як напряду функціональної діяльності органів місцевого самоврядування.*

*The essence of functional activities of local governments, the necessity of such activities to protect the environment, systematized functional interference in the practice of local government, including the protection of the environment, the ways of improving the management of solid waste of the city as directly function of local government.*

Вирішення питань місцевого значення мають забезпечувати органи місцевого самоврядування. Функціональна діяльність реалізується органами місцевого самоврядування у виконуваних ними функціях. Функціями цих органів є напрямки їх діяльності, здійснювані відповідно до мети їх утворення й діяльності та у межах законодавчо визначених завдань, що на них покладені. Ці завдання спрямовані на вирішення питань місцевого значення і деталізуються у повноваженнях органів місцевого самоврядування. Частина повноважень органів місцевого самоврядування пов'язана із регулюванням земельних відносин та охороною навколишнього природного середовища. Тому актуальним є питання дослідження особливостей функціональної діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту довкілля.

Проблематика функціонального навантаження державного сектору економіки у вітчизняній та зарубіжній літературі розкрита в працях Н. Гончарової, О. Кухара, К. Макконнела, С. Мочерного та ін. Специфіку діяльності та особливості менеджменту державних установ і організацій досліджували В. Воронкова, І. Зятковський, А. Мельник, Г. Монастирський та ін. Питання адміністративного менеджменту в різних типах організацій розкриваються у роботах вітчизняних і зарубіжних науковців, зокрема: Б. Андрушківа, О. Кузьміна, Б. Новікова, Г. Сабадоша, А. Файоля та ін. Разом з тим, зростання вимог до роботи органів місцевого самоврядування з боку всіх елементів суспільної системи зумовлює необхідність уточнення змісту функціональної діяльності цих органів щодо захисту навколишнього природного середовища.

Метою статті є розкриття змістового навантаження функціональної діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту довкілля, обґрунтування необхідності її реалізації, особливо в частині поводження з твердими побутовими відходами міста Тернополя.

Місцеве самоврядування є специфічною сферою суспільно-політичного буття. Воно виступає елементом політичної системи і повинно забезпечувати реалізацію принципу «народовладдя».

Частина перша ст. 140 Конституції України містить таке визначення місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1].

У частині першій ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада визнана «первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень» [2].

Функціонування системи місцевого самоврядування представляє собою узгоджену інтерактивну взаємодію по горизонталі та вертикалі різних функціональних систем. Порушення цієї інтеграції

призводить до дестабілізації системи місцевого самоврядування і її руйнації. У системі місцевого самоврядування взаємодія різних функціональних систем відбувається на основі принципу їх ієрархії, який полягає в тому, що в кожен часовий проміжок діяльність системи місцевого самоврядування визначається домінуючою на цей час функціональною системою, відносно якої всі інші функціональні системи вибудовуються залежно від значущості [3, с. 72].

Функціональна діяльність органів місцевого самоврядування пов'язана з виконанням ними множини функцій. Вони визначають напрямки діяльності органу місцевого самоврядування, а компетенція вказує, що конкретно може або повинен робити орган (або посадова особа) для реалізації зазначених функцій.

Функції органів місцевого самоврядування доцільно об'єднати у такі групи: загальні, спеціальні та забезпечувальні (допоміжні).

До загальних функцій органів місцевого самоврядування слід зарахувати: 1) вирішення питань місцевого значення з урахуванням інтересів громадян, які проживають на відповідній території, та державних інтересів; 2) забезпечення виконання на відповідній території загальнодержавних нормативних актів, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку території; 3) затвердження місцевих бюджетів і контроль за їх виконанням; 4) забезпечення участі жителів територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення (соціальних, екологічних тощо); 5) задоволення потреб населення у соціально-культурних, комунально-побутових та інших послугах тощо.

Спеціальні функції органів місцевого самоврядування залежать від специфіки їх окремих видів. Так, окремими (спеціальними) функціями щодо вирішення питань місцевого значення наділені такі суб'єкти місцевого самоврядування: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення. Наприклад, функції представницького органу місцевого самоврядування виражають волю територіальної громади, здійснюються від її імені. Функції виконавчих органів місцевого самоврядування полягають у здійсненні управлінської, організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, прийнятих безпосередньо територіальною громадою або її представницьким органом.

Допоміжні (забезпечувальні) функції виконують кадрові служби, господарські підрозділи та підрозділи матеріально-технічного забезпечення тощо. Забезпечувальні функції покликані створити умови для реалізації основних функцій, які покладені на органи місцевого самоврядування. Тому ці функції мають внутрішньоорганізаційний характер і є об'єктами управлінського впливу в органі місцевого самоврядування.

Оскільки функціональна діяльність реалізується органами місцевого самоврядування у виконуваних ними функціях, а функціями органів місцевого самоврядування є напрямки їх діяльності, здійснювані відповідно до мети їх утворення та діяльності та у межах законодавчо визначених завдань, що на них покладені для вирішення питань місцевого значення, і які деталізуються у їх повноваженнях, доцільно висвітлити питання повноважень органів місцевого самоврядування.

Повноваження є законним правом органів місцевого самоврядування виконувати окремі види діяльності в процесі здійснення своїх функцій. Закон України «Про місцеве самоврядування» допускає здійснення таких видів повноважень: адміністративні, службові, інвестиційні, регуляторні.

До службових повноважень, які є законним правом оцінювати проблеми місцевого значення і місцевих територіальних громад, планувати заходи щодо вирішення цих проблем та ін., є повноваження щодо захисту довкілля.

Повноваження, надані виконавчим органам сільських, селищних, міських рад Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», класифікують за різними сферами, однією з яких є охорона довкілля.

Стаття 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» наводить такі повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища:

– власні (самоврядні) повноваження: 1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення у встановленому порядку розмірів відшкодувань

підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів; 2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; 3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом; 4) справляння плати за землю;

– делеговані повноваження: 1) здійснення контролю за дотриманням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; 2) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; 3) погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; 4) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом; 5) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; 6) визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства; 7) здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами; 8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 9) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; 10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; 11) створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації; 12) здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи [2].

Сучасна практика функціональної діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі в питаннях охорони навколишнього природного середовища, свідчить про наявність перешкод для її здійснення, зокрема: недостатньо високий професіоналізм значної частини депутатів місцевих рад, їх голів та посадових осіб виконавчих органів місцевого самоврядування; недостатнє ресурсне забезпечення функціональної діяльності органів місцевого самоврядування, загалом, і в питаннях захисту довкілля, зокрема; неефективність підсистеми регулювання охорони довкілля на місцевому рівні; наявність структурних диспропорцій муніципальної економіки; недостатня урегульованість питань розмежування, передачі та делегування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування.

Напрямом функціональної діяльності органів місцевого самоврядування щодо охорони довкілля є поводження з відходами.

Проблема поводження з відходами на Тернопільщині не стоїть так гостро, як в інших регіонах України. Частка утворених відходів Тернопільської області в загальному обсязі утворених відходів в Україні становила всього 0,2%. Однак нераціональне використання ресурсів, застарілі технології та відсутність сфери переробки вторинної сировини спричиняють утворення великих обсягів відходів, збереження яких потребує вилучення значних земельних ділянок. Зберігання та накопичення відходів, особливо токсичних, є джерелом тривалого негативного впливу на стан здоров'я людей та якісні характеристики довкілля [4, с. 67].

У м. Тернополі проживає 217,3 тис. осіб, функціонує близько 2000 підприємств, установ та організацій, які продукують тверді побутові відходи (ТПВ), типовими компонентами яких є харчові відходи, рослинні рештки, папір, скло, метал, текстиль, полімери та пакувальні матеріали. Окрему групу складають великогабаритні відходи, до яких належать вживані меблі, побутова техніка, відходи ремонту житла. Джерелами утворення відходів є переважно міський житловий фонд, а також суб'єкти

господарювання, розташовані на території міста, які зобов'язані укладати угоди зі спеціалізованими підприємствами на видалення ТПВ та передачу ресурсоцінних відходів.

На даний час у м. Тернополі функціонують дві системи поводження з відходами – унітарна та роздільна. Збір муніципальних відходів проводиться підприємствами незалежно від форми власності, що виконують роботи з утримання житлових будинків і прибудинкових територій, в контейнери, розміщені у сміттєкамерах житлових будинків та на облаштованих контейнерних майданчиках. Захоронення відходів здійснюється на сміттєзвалищі поблизу с. Малашівці Зборівського району Тернопільської області. Це сміттєзвалище є джерелом забруднення атмосфери та підземних вод і потребує рекультивациї та консервації. Резерв його технологічної робочої частини практично вичерпано. Обсяги накопичених на сміттєзвалищі відходів становлять станом на 2011 р. понад 11 млн. куб. м та щорічно поповнюються приблизно на 500 тис. куб. м. Завдяки використанню системи роздільного збору ресурсоцінних відходів (скла, пластикової тари) із загального об'єму ТПВ за 2010 р. вилучено 15, 140 тис. куб. м полімерів, скла – 0,060 тис. куб. м.

Критична ситуація з видаленням відходів, що склалася у місті, обумовлена відсутністю паспортизованого сміттєзвалища та полігону промислових відходів, що вимагає формування ефективної системи у сфері поводження з відходами.

Для забезпечення раціонального поводження з муніципальними відходами рішенням виконавчого комітету від 31. 12. 2004 р. № 1404 «Про затвердження норм накопичення муніципальних відходів м. Тернополя» у місті застосовуються диференційовані норми накопичення ТПВ, які становлять на рік: на одного мешканця багатоповислової житлової забудови – 1,7 куб. м; на одного мешканця приватного будинково-лодіння – 0,6 куб. м та 1,4 куб. м – на обслуговування присадибної ділянки [5].

Впродовж 2011 р. у Тернополі внаслідок економічної діяльності підприємств утворилося 26,403 тис. т відходів I–IV класів небезпеки, що на 9,237 тис. т (на 65%) менше, ніж у 2010 р. Порівняно з 2010 р. скоротилося утворення відходів усіх класів небезпеки, а особливо найбільш токсичних відходів I та II класів небезпеки. За станом на 01. 01. 2012 р. у розрахунку на одного мешканця міста припадало по 12,7 кг відходів I–IV класів небезпеки. Щільність накопичених відходів у розрахунку на 1 км<sup>2</sup> території Тернополя становила 46,6 т, що в сотні разів менше, ніж в індустріальних регіонах України [4, с. 75–76].

З метою забезпечення належного санітарно-епідеміологічного благополуччя населення та санітарного стану території міста розпорядженням міського голови від 22. 03. 2011 р. № 155 створено постійно діючу комісію з питань поводження з безхазяйними відходами, до якої належать представники державного управління охорони навколишнього природного середовища в Тернопільській області, міської санітарно-епідеміологічної станції, управління з питань надзвичайних ситуацій, управління житлово-комунального господарства, благоустрою та екології і відділу використання земельних ресурсів міської ради. Ця комісія вирішує питання щодо виявлення безхазяйних відходів на території міста та вживає заходи для притягнення порушників природоохоронного законодавства до адміністративної відповідальності [6]. Керуючись Законами України «Про відходи», «Про охорону навколишнього природного середовища», ця комісія вирішує питання щодо виявлення безхазяйних відходів на території міста та вживає заходи для притягнення порушників природоохоронного законодавства до адміністративної відповідальності [7, с. 50]. Так, упродовж 2012 р. за кошти місцевого фонду охорони навколишнього природного середовища було ліквідовано 19 несанкціонованих звалищ відходів, у 2010–2011 рр. – 28.

З метою визначення впливу міського сміттєзвалища поблизу с. Малашівці Зборівського району Тернопільської області на навколишнє природне середовище впродовж 2000–2012 рр. силами ВАТ «Тернопільводпроект» постійно проводився моніторинг впливу сміттєзвалища на підземні водоносні горизонти Горішньо-Івачівського водозабору шляхом відбору води із наглядових свердловин в районі сміттєзвалища та трубчастих колодязів на території сіл Малашівці та Івачів Горішній. На даний час спостерігається стабільна екологічна ситуація та відсутність проникнення фільтрату у воду.

На ефективне вирішення комплексу питань, пов'язаних з управлінням відходами у м. Тернополі, спрямована Програма поводження з твердими побутовими відходами у м. Тернополі на 2011–2016 роки, яку затверджено рішенням міської ради від 16. 08. 2011 р. № 6/13/24 [8].

Проблеми, що спостерігаються у сфері поводження з муніципальними побутовими відходами, потребують невідкладного вирішення та фінансування заходів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях.

Пріоритетні напрями поводження з твердими побутовими відходами міста Тернополя мають бути представлені низкою заходів організаційного, проектно-будівельного, експлуатаційного й економічного характеру шляхом: спорудження сміттесортувальної станції (захід організаційного характеру); спорудження полігону твердих побутових відходів міста (захід організаційного характеру); будівництва необхідних споруд для забезпечення належного функціонування і безпеки полігону твердих побутових відходів міста (захід проектно-будівельного характеру); дотримання природоохоронного режиму санітарно-захисної зони, в межах якої знаходиться місце розміщення твердих побутових відходів міста (захід експлуатаційного характеру); залучення приватних інвестицій у сферу поводження з твердими побутовими відходами міста (захід економічного характеру).

### **Література**

1. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/Z970280.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html).
3. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : моногр. / В. С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2004. – С. 74.
4. Довкілля Тернопільщини за 2011 рік : стат. зб. – Тернопіль : Гол. упр. статистики у Терноп. обл., 2012. – 137 с.
5. Про затвердження норм накопичення муніципальних відходів м. Тернополя : рішення Терноп. міськ. ради [чинне від 2004-12-31] № 1404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/rishennya-miskoi-rad/9279.html>.
6. Про постійнодіючу комісію з питань поводження з безхазяйними відходами : розпорядж. міськ. голови [чинне від 2011-03-22] № 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/rozporyadgennya-misk/9934.html>.
7. Тернопіль – місто для життя // Міський екологічний бюлетень № 5. – Тернопіль : Мальва-ОСО, 2009. – 132 с.
8. Про затвердження Програми поводження з твердими побутовими відходами у м. Тернополі на 2011–2016 рр. : рішення Терноп. міськ. ради [чинне від 2011-08-16] № 6/13/24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.te.ua/normativnie-dokument/rishennya-miskoi-rad/9340.html>.