

Т. Н. Сливко
Харьков

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В ОБЛАСТИ ЭКОЛОГИЧЕ- СКОЙ ГЛАСНОСТИ

Важная роль в обеспечении экологической гласности отводится местным органам власти. Эта роль повышается особенно сейчас, на что обращено внимание в правовой литературе [3, с. 79]. Компетенция местных органов в области экологической гласности определена не только Законом Украины об охране окружающей природной среды от 25 июня 1991 года, но и в определенной степени Законом Украины «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР и местном самоуправлении» от 7 декабря 1990 года [2, 1991, № 2, ст. 5], с последующими дополнениями и изменениями в связи с введением института представителей Президента Украины на местах [4, 1992, 24 апр.], Законом Украины «О предприятиях в Украинской ССР» от 27 марта 1991 г. [2, 1991, № 24, ст. 272], и некоторыми другими нормативными актами. Правда, в некоторых из этих нормативных актах компетенция определена более конкретно, а в отдельных нормативных актах она обозначена в общих чертах. Кроме того, требует выяснения вопрос согласованности предписаний в этих нормативных актах о компетенции местных органов власти по вопросам экологической гласности.

В Законе Украины об охране окружающей природной среды компетенция местных Советов народных депутатов в области экологической гласности определена в ст. 15 Закона. Там, в частности, в общей формуле сказано, что местные Советы всех уровней обеспечивают информирование населения о состоянии окружающей природной среды. Определенной компетенцией наделены также исполкомы Советов народных депутатов. Так, например, в ст. 19 Закона прямо записано, что исполкомы обеспечивают систематическое и оперативное информирование населения, предприятий, учреждений, организаций и граждан о состоянии окружающей природной среды, заболеваемости населения. Следует отметить, что в данной статье не определены формы деятельности исполкомов по обеспечению экологической гласности. Однако исполкомы вправе использовать все доступные и дозво-

ленные формы информирования указанных лиц: средства печати, радио, телевидения, направление нижестоящим исполкомам кратких информационных справок о состоянии экологической обстановки, принимаемых мерах по ликвидации отрицательных последствий, если они наступили, при необходимости могут направляться в отдельные регионы специальные курьеры-информаторы и т. д. В этом вопросе должна быть неограниченная инициатива использования любых форм информирования населения, организаций и предприятий.

Практике, например, известны такие формы гласности как проведение так называемых информационных конференций по многим вопросам, включая и вопросы экологической обстановки, на которых информируется актив о положении дел в районе, сельсовете, поселковом Совете. Важной формой информирования населения об экологической ситуации может выступать непосредственное общение депутатов и должностных лиц исполкомов непосредственно с населением [1, с. 68—81]. При отдельных исполкомах образуются информационные комнаты, в которых сосредотачивается вся информация по вопросам деятельности исполкома по всем направлениям. Причем, информационные сведения постоянно обновляются [1, с. 66]. Представляется, что эта форма информирования заслуживает внимания, так как каждый гражданин может получить в этой комнате интересующие его сведения. В таких комнатах следовало бы иметь специальную папку с данными об экологическом состоянии в регионе.

Некоторые положения компетенции Советов народных депутатов и их органов содержатся в ст. 60 Закона Украины «О местных Советах народных депутатов Украинской ССР, а также местном и региональном самоуправлении». В ней закреплен общий принцип гласности и открытости деятельности Советов и их органов; они обязаны систематически информировать население о своей деятельности, принятых решениях, ходе их выполнения, реализации наказов избирателей. Теперь в ст. 36 Закона (в новой редакции) установлена обязанность местных Советов осуществлять экологическую информацию. Закреплено право Советов народных депутатов привлекать население к обсуждению проектов своих решений по важным вопросам местной, а вопросы экологической обстановки относятся именно к таким вопросам, поэтому решения по всем этим вопросам принимаются после предварительного обсуждения данных проектов решений среди населения. Такая форма гласности в деятельности местных Советов народных депутатов и их органов имеет особое значение при обсуждении вопросов экологии на территории административного региона. Здесь важно то, чтобы население знало о действиях органов власти в решении экологических вопросов. Взять, к примеру, строительство какого-то предприятия, которое может загрязнять природную среду; для населения вовсе не безразлично какое предприятие строится на данной территории.

Правдивая экологическая информация определяет психологический климат населения на территории соответствующего Совета, повышает авторитет местной власти у населения, предотвращает отрицательные последствия.

Важное правило, закреплено и в той части, что в заседаниях Совета, постоянных его комиссий, исполкома могут принимать участие приглашенные депутаты других Советов, представители государственных органов, органов территориального общественного самоуправления, других общественных объединений, трудовых коллективов. Вправе присутствовать также представители средств массовой информации. По решению Совета их заседания могут транслироваться по телевидению и радио. Указанный широкий круг представителей разных государственных и общественных органов позволяет обеспечить широкую гласность принимаемых решений по экологическим и другим важным вопросам, даже если Советы по каким-либо причинам откажутся информировать население о принятых решениях, которые, возможно, для кого-то окажутся и неблагоприятными.

В последнее время на практике проводятся референдумы по некоторым вопросам экологии. Правовой основой проведения подобных мероприятий является раздел V Закона Украины о местных Советах народных депутатов, а также местном и региональном самоуправлении. В ст. 54 Закона установлено, что местный референдум (народное голосование) проводится в пределах соответствующей административно-территориальной единицы (области, района, города, района в городе, поселка, сельсовета) по решению соответствующего Совета народных депутатов. Решение, принятое местным референдумом, является обязательным для выполнения Советом, предприятием, учреждением, гражданином, если оно не противоречит закону. Используется и такая форма деятельности общественного местного самоуправления как проведение общих собраний (сходов) граждан по месту жительства (ст. 55). Сходы проводятся по важным вопросам жизни, включая и экологические вопросы. Предложения о созыве сходов могут вносить граждане, депутаты, постоянные комиссии местных Советов, депутатские группы, трудовые коллективы и общественные организации. Полномочия, порядок созыва и проведение сходов граждан определяются специальным законодательством Украины. В ст. 57 Закона определены правовые гарантии деятельности органов территориального общественного самоуправления. Эти органы вправе ставить вопросы перед органами государственной власти и управления по разным направлениям, включая и вопросы экологии. Кстати, в соответствии со ст. 21 Закона Украины об охране окружающей природной среды природоохранительным органам также предоставлено право вносить предложения о проведении республиканских и местных референдумов по вопросам, связанным с охраной окружающей природной среды, использованием природных ресурсов и обеспечением эко-

логической гласности (п. «е»). Однако, проведение референдумов осуществляется в соответствии со ст. 54 Закона о местных Советах...

Поскольку на местных Советах лежит вся полнота ответственности за состояние окружающей природной среды, то они должны знать положение дел на предприятиях с соблюдением экологического законодательства. Поэтому о взаимоотношениях местных Советов и их органов с предприятиями по вопросам экологии сказано в ряде законодательных актов Украины. Это прежде всего в законах «О местных Советах народных депутатов, а также местном и региональном самоуправлении», «Об охране окружающей природной среды», «О предприятиях Украины».

В Законе Украины о предприятиях (ст. 33) определены взаимоотношения предприятий с местными Советами народных депутатов по многим общим вопросам. Эти взаимоотношения осуществляются и по экологическим вопросам. В частности, предприятия имеют право на добровольной основе принимать участие в формировании внебюджетных целевых финансовых фондов, например, на осуществление определенных экологических мероприятий, обеспечивающих снижение уровня загрязнения природной среды, на выполнение иных срочных экологических мер, имеющих значение для населения всего города, поселка. Здесь речь идет о добровольных взносах предприятий для указанных целей, так как внебюджетный фонд на охрану окружающей природной среды формируется еще за счет арендной платы за землю, земельного налога и других платежей за пользование природными ресурсами и загрязнение окружающей природной среды (ст. 13 Закона о местных Советах, раздел 10 Закона об охране окружающей природной среды). Кроме того, Совет народных депутатов имеет право привлекать предприятия на непрофильные работы в случае стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций, вызванных природными явлениями либо деятельностью людей. В силу ст. 66 Закона об охране окружающей природной среды предприятия, организации и учреждения обязаны сообщать исполкому местного Совета об авариях на предприятиях и мерах, принятых для ликвидации последствий. Вне всякого сомнения, исполком, получив такую информацию от предприятия, также принимает меры по оказанию помощи этому предприятию в быстрой ликвидации последствий аварии. Исполком вправе в этих случаях выделить определенные суммы из фонда охраны окружающей природной среды на ликвидацию последствий аварии и восстановление технологического процесса на предприятии на безвредной экологической основе. Такой вывод можно сделать из требований ст. 47 Закона об охране окружающей природной среды, определяющей правовое положение фондов охраны окружающей природной среды.

В ст. 11 Закона о предприятиях в общих чертах определена компетенция предприятий в области владения и пользования при-

родными ресурсами. При этом предприятия обязываются своевременно осуществлять природоохранные мероприятия за счет собственных средств и за счет иных средств. В случае банкротства предприятия финансирование производится за счет средств от продажи его имущества; если не хватает его средств, то финансирование осуществляется за счет бюджета соответствующего Совета народных депутатов. Предприятие несет ответственность за соблюдение требований и норм охраны, рациональному использованию и восстановлению природных ресурсов до уровня нормальных нормативов. При нарушении этих требований деятельность может быть приостановлена частично, временно или прекращена в соответствии с законодательством Украины. Так, в соответствии со ст. 15 Закона об охране окружающей природной среды местный Совет народных депутатов вправе прекратить хозяйственную деятельность предприятий и организаций местного подчинения, а также ограничить или приостановить (временно) деятельность не подчиненных Совету народных депутатов предприятий, учреждений и организаций в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды. Следует сказать, что о деятельности таких предприятий должно знать население. Кроме того, оно информируется также и о мерах, принимаемых предприятием и местным Советом народных депутатов, направленных на улучшение экологической деятельности предприятия.

Представляет интерес правовой статус местной государственной администрации, Положение о которой утверждено Указом Президента Украины от 14 апреля 1992 г. [4, 1992, 30 мая]. В соответствии с данным Положением государственная исполнительная власть в областях, городах Киеве и Севастополе, районах, районах города Киева осуществляется местной государственной администрацией указанных административных структур. Представители Президента назначаются Президентом Украины. Согласно Положению эти исполнительные органы вводятся вместо ранее действовавших исполкомов местных Советов. Применительно к экологической гласности их компетенция сводится главным образом к информированию населения об экологически опасных авариях и ситуациях и состоянии окружающей среды, а также о мерах, направленных на ее улучшение. Это свидетельствует о том, что компетенция новых органов власти в области экологической гласности значительно уже компетенции бывших исполкомов местных Советов. Кроме того, в Положении ничего не сказано о формах деятельности данных органов по осуществлению этой компетенции.

Изложенное позволяет заключить, что Советы народных депутатов имеют вполне удовлетворительную правовую основу обеспечения экологической гласности. Их деятельность осуществляется как по линии исполнения своих прямых обязанностей в этой сфере, так и по линии координации деятельности неподчиненных друг

другу предприятий в области экологической гласности. Главное сейчас состоит в том, чтобы использовать все формы деятельности Советов по выполнению предписаний законодательства по обеспечению экологической гласности. Однако это вовсе не означает, что законодательство об экологической гласности этими органами достигло полного совершенства. Основным недостатком законодательства об экологической гласности является то, что оно чрезвычайно рассредоточено во многих нормативных актах, включая и предписания о компетенции Советов народных депутатов. Здесь возникает проблема унификации этого законодательства. Было бы целесообразным подготовить специальный нормативный акт республики об экологической гласности, в котором можно было бы сосредоточить все основные положения компетенции этих органов по обеспечению экологической гласности. Однако здесь возникает один важный вопрос. Если предлагаемый нормативный акт в форме специального Положения будет утверждаться Кабинетом Министров Украины, то в нем компетенция Советов народных депутатов сверху донизу не может определяться. Президент Украины и Кабинет Министров по поручению Президента вправе определять компетенцию местной государственной администрации. Представляется, что компетенцию Советов народных депутатов в области экологической гласности следовало бы определить в законодательстве о Советах, а компетенцию местной администрации — предлагаемом специальном нормативном акте. Можно пойти и по другому пути, в частности, чтобы названное Положение об экологической гласности было утверждено Верховным Советом Украины, в котором четко и компактно определить права и обязанности всех субъектов информационных экологических отношений в сфере обеспечения экологической гласности.

Список литературы: 1. Безуглов А. А., Кряжков В. А. Гласность работы Советов. М., 1988. 2. Ведомости Верховного Совета Украины. 3. Государственное управление охраной окружающей среды в союзной республике. К., 1990. 4. Голос Украины.