

УДК 349.6:504(477)

Н. В. Барбашова,

канд. юрид. наук,

доцент,

Донецький державний
університет управління,

О. С. Янукович,

аспірант,

Інститут економіко-правових

досліджень НАН України,

м. Донецьк

РЕГІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

В умовах сучасної світової екологічної кризи є гостра необхідність використання регіонального підходу для її подолання. Регіональна політика — це ключ до розв'язання екологічних проблем, зокрема, і в Україні. Лише скоординовані дії державних органів і органів місцевого самоврядування будуть мати позитивний результат в реалізації державних екологічних програм.

Ключові слова: регіональна екологічна політика, навколишнє природне середовище, Рада регіонів, стимулювання розвитку, розв'язання екологічних проблем.

Нині на європейському просторі одночасно інтенсивно відбуваються два взаємопротилежних процеси — інтеграція держав в Європейський союз, який по суті вже став квазіфедеративною державою, і регіоналізація, яка пов'язана з процесом самоідентифікації регіонів, розширенням їх повноважень і становленням як учасників міжнародного права. Обидва вказані процеси зачіпають усі сфери життєдіяльності європейської спільноти, у тому числі і в екологічній сфері. Євросоюз проводить активну природоохоронну політику за допомогою прийняття масштабних екологічних програм і різних нормативних актів, що носять переважно рамковий характер. Центр тяжіння у здійсненні екологічної політики на європейському просторі змістився на регіональний рівень. На думку фахівців [1–5], саме регіональний рівень управління екологічною сферою є найбільш ефективним при розробці та реалізації природоохоронних заходів. Особливістю екологічної політики є її одновекторність, тому що екологічні проблеми однакові за своєю суттю для всіх держав і в цей час набули глобального характеру.

В основі екологічної політики повинен бути загальновизнаний у цивілізованому світі постулат про пріоритетність прав людини. Одним з основних природних прав є право людини на життя і здорове середовище свого існування. Екологічна політика здійснюється державою з метою захисту громадян

від загроз екологічного характеру й забезпечення якісного стану навколишнього середовища. У ст. 16 Конституції України встановлено, що забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Неефективна екологічна політика або ж її відсутність стала причиною екологічної катастрофи на територіях різного масштабу, аж до планетарного.

Нижченаведеним підтверджується *актуальність* даної наукової статті. Україна, як незалежна держава, є активним учасником міжнародної екологічної політики. Безперечні її досягнення в цій сфері і на національному рівні. Шлях європейської інтеграції вимагає повнішого осмислення досвіду Євросоюзу в екологічній сфері з метою подальшої гармонізації національного екологічного законодавства з європейським [6]. І хоча Україна робить усі можливі кроки задля забезпечення природного права людини на безпечне навколишнє природне середовище та безпечні умови проживання, все ж, унеможливорює повну реалізацію цього права наявність в Україні великої кількості промислових підприємств: гірничо-металургійної, паливно-енергетичної та хімічної галузей, підприємств атомної енергетики тощо. Отже виходить, що найбільш розвинуті з економічної точ-

© Н. В. Барбашова, О. С. Янукович, 2012

ки зору промислові регіони є найбільш небезпечними за екологічними параметрами.

Таким чином, явно вбачається необхідність проведення державою екологічної політики з регіональним підходом. Тобто екополітика в регіонах повинна бути адаптована в залежності від особливостей кожного регіону і має включати в себе скоординовані дії держави в цілому та кожного регіону окремо, що в ідеалі буде являти собою систему взаємопов'язаних і цілеспрямованих заходів. Ці заходи мають включати в себе, перш за все, виховання місцевими органами влади у суб'єктів господарювання екологічної правосвідомості задля максимального додержання ними лімітів і нормативів, встановлених на державному рівні, на засадах заохочення та суворих мір покарання щодо порушників. Неодмінним є також адаптація національного законодавства до світового.

Метою роботи є показати позитивні сторони регіонального підходу в питаннях екології, проаналізувавши чинні національні та європейські нормативні акти, які присвячено регіоналізму, розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення та доповнення українського законодавства.

На необхідність встановити в законодавчому порядку пріоритет територіального управління в питаннях охорони навколишнього середовища і природокористування вказував Ю. С. Шемшученко [7]. На його думку, «проблеми охорони навколишнього середовища — це проблеми насамперед регіональні».

У практичній площині ці ідеї не знайшли свого втілення. З нормативних актів, регулюючих безпосередньо питання регіональної політики, у тому числі й в екологічній сфері, треба назвати, перш за все, Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» (2001 р.) [8] і Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» (2005 р.) [9].

У Концепції охорона навколишнього середовища й використання природних ресурсів розглядаються в контексті соціально-економічного розвитку регіонів. Основні положення Концепції в екологічній сфері повинні бути реалізовані, насамперед, шляхом вдосконалення економічного механізму охорони навколишнього середовища й використання природних ресурсів, поліпшення взаємодії органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в цій сфері. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» зорієнтований на економічний розвиток регіонів, подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне та комплексне розв'язання проблем охорони навколишнього середовища.

У Законі «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [10] — документі, який визначає довгострокову екологічну політику, в якості недоліку можна відмітити надмірну централізацію управління в

екологічній сфері. Закон не передбачає ніяких значних мір підвищення рейтингу регіонального рівня управління й надання йому законодавчих повноважень в екологічній сфері, що суперечить основним принципам європейської регіональної політики.

Аналіз чинного законодавства показує, що в Україні до теперішнього часу не розроблена нормативна база, яка б чітко визначала правовий статус регіону, компетенцію державного і регіонального рівнів управління в різноманітних сферах життєдіяльності (вертикальні зв'язки), у тому числі в екологічній сфері; не вирішені важливі питання правового регулювання співпраці регіонів (горизонтальні зв'язки). Тобто на наявному етапі формування нормативної бази, що регулює питання регіональної політики, особливу увагу слід приділити проблемі правового регулювання співпраці регіонів. Акцент в цій області обумовлений очікуваним позитивом від співробітництва регіонів України з регіонами Євросоюзу. Питанням співробітництва регіонів на даному етапі їх розвитку треба приділити особливу увагу, оскільки, регулюючи ці питання, ми сприяємо активізації співпраці українських регіонів не лише між собою, але й з регіонами Європейського союзу та інших сусідніх держав.

Важливим кроком на шляху до рівня Європейського союзу є створення в Україні Ради регіонів і затвердження положення про неї (Указ Президента України від 9 квітня 2010 р. № 553/2010 [11]). Згідно з Положенням про Раду регіонів одним з основних завдань вказаної Ради є розгляд проектів законодавчих актів із питань регіональної політики і державного будівництва, проектів загальнодержавних та інших державних цільових програм охорони довкілля й підготовка узгоджених пропозицій щодо врахування у таких проектах інтересів регіонів і специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Як вже вказувалося вище, поки що в нашій державі законодавчої бази стосовно екологічної взаємодії регіонів не має. Її ще тільки необхідно розробляти. Відтак, Рада регіонів, беручись за розгляд новостворених проектів і програм міжрегіональної екологічної співпраці, буде втілювати відповідний пункт Положення. Щоб в Україні працювала дієва законодавча база стосовно співробітництва регіонів в екологічній сфері, доцільно було б покласти на органи місцевої влади обов'язок розробки екологічних програм для своїх регіонів, аналізуючи ситуацію в них. Дана робота повинна контролюватися з боку Кабміну задля якості її проведення. Після того, як будуть створені місцеві екопрограми, адаптовані до специфіки кожного регіону, Кабінету Міністрів доцільно було б прийняти, спираючись на них, постанову загального характеру. Назва нової постанови може бути будь-якою, головне, щоб вона відображала її змісто-

ву наповненість. Автори цієї статті пропонують таку назву: Постанова Кабінету Міністрів «Про взаємодію регіонів в екологічній сфері». Таким чином, при прийнятті постанови буде врахована наявна ситуація й екологічні проблеми окремо взятих регіонів.

Виходячи з вищесказаного, буде реалізовано ще один важливий пункт Положення про Раду регіонів: вивчення й узагальнення іноземного досвіду з питань державного будівництва, здійснення місцевого самоврядування, формування та реалізації регіональної політики, впровадження моделі сталого розвитку й опрацювання пропозицій щодо використання такого досвіду в Україні.

На сьогоднішній день в Європейському Союзі інтереси регіонів враховуються через діяльність Комітету регіонів, у складі якого діє вісім комісій. Три з них тим чи іншим чином пов'язані з екологічною сферою. Це Комісія із просторового планування, сільського господарства, риболовства, лісгосподарства, навколишнього середовища прибережних і гірських районів; Комісія із планування використання земель, охорони навколишнього середовища, енергетики; Комісія з питань охорони здоров'я. Вивчаючи іноземний досвід, у складі Ради регіонів також можна створити комісії з окремих питань. Одна з них має бути комісією з питань екології.

Також корисним було б врахувати досвід Асамблеї Регіонів Європи (АРЕ), яка 4 грудня 1996 р. прийняла Декларацію щодо регіоналізму в Європі. Відповідно до п. 1 ст. 1 цього документа [12] регіон є територіальним утворенням державного законодавства, що володіє рівнем, наступним за рівнем держави, і має політичне самоуправління. Також ст. 1 встановлює характерні риси регіону.

Що стосується України — Поняття «регіон» визначається Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р., відповідно до якого «регіон» — це територія АРК, області, міст Києва та Севастополя [9].

Положення Декларації щодо регіоналізму в Європі є загальною нормою, а в українському законодавстві воно конкретизоване: які саме території України називаються регіонами.

З огляду на децентралізацію влади, за рахунок регіонів вдосконалюється система управління. Проте необхідно зазначити, що наявність регіонів ніяким чином не загрожує унітарному устрою держави. Регіональний підхід допоможе у розв'язанні наявних екологічних проблем. Адже чітко визначений державний механізм, в якому визначені ролі кожної зі складових частин, а ці складові частини взаємодіють між собою, так само співпрацюють з державою, а держава — з ними. Це неодмінна запорука успіху в порівнянні з повністю централізованим підходом управління.

Схематично зв'язки в державі можна зобразити наступним чином (рис. 1).

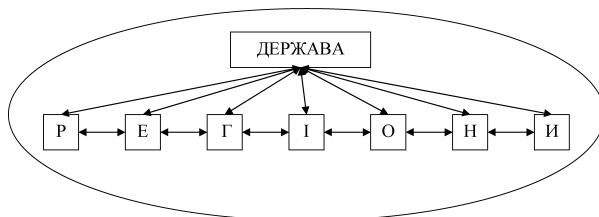


Рис. 1. Система зв'язків між державою та регіонами

Стимулювання розвитку регіонів здійснюється на засадах: [9]

1) збалансування загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів розвитку, визначення державою з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку;

2) програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціально-економічного розвитку, створення сприятливого інвестиційного середовища в регіонах;

3) співробітництва та взаємної відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів у виконанні завдань регіонального розвитку.

У ст. 2 Закону визначено мету стимулювання розвитку регіонів, зокрема, й екологічні причини. Це ефективне використання природних ресурсів, подолання депресивного стану окремих територій, своєчасне й комплексне розв'язання проблем охорони довкілля.

Отже, аналізуючи вітчизняне законодавство, бачимо, що необхідність регіонального підходу для реалізації екологічної політики визнається державою, прийняті кроки для стимулювання такого підходу. Проте Україна стоїть на самому початку важкої і кропіткої праці з розвитку регіоналізму, а відтак правотворча, законодавча і правотвітуюча робота лише розпочалася і є недосконалою. Вдосконалити її ми можемо, враховуючи власний і закордонний досвід, який є більш багатий і довгий.

Асамблея Регіонів Європи, приймаючи Декларацію щодо регіоналізму (це зазначено в тексті самої декларації [12]), прагне до визнання регіоналізму не лише в Європейському Союзі, але й за його межами. У той час, коли в Європі відбувається посилення позицій Європейського Союзу, роль регіонів у процесі об'єднання набуває великого значення. Такі питання, як розширення відповідальності та партнерське співробітництво між різними політичними рівнями, висувуються на перший план і при цьому субсидіарність стає основним принципом, що встановлює роль кожного. Регіони, в першу чергу, головні підвалини демократії; вони є опорою культурного різноманіття в Європі, основними

партнерами в соціально-культурному розвитку. Ось чому саме вони мають взяти на себе відповідальність у тих галузях, де в них є перевага серед інших: в економіці (зайнятості), у культурі, у захисті навколишнього середовища, у регіональному й загальнодержавному плануванні, у наукових дослідженнях тощо.

Аналізуючи все вищесказане, можна дійти висновку, що в сучасній світовій екологічній кризі регіональний підхід є одним із способів вирішення проблем екології. Світовим співтовариством вже прийняті й продовжують прийматися нормативні акти з регіональної політики, які містять у собі екологічні норми. Україна віднедавна також стала на шлях розвитку регіоналізму, що не можна не відзначити як позитивний крок у розвитку нашої молоді держави. Вченими визнається необхідність поєднання глобального цивілізаційного й регіонального відходів як стратегічної основи життя соціуму [13]. Тільки діючи скоординовано в кожній країні, зокрема й на міжнародному рівні, маючи спільну мету і спільні методи її реалізації, можна досягти позитивного результату в планетарному масштабі.

Список використаної літератури

1. Малышева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе / Н. Р. Малышева. — К. : Фирма «КИТ», 1996. — 233 с.
2. Барбашова Н. В. Проблемы деволюции в экологическом праве Украины : монография / Н. В. Барбашова. — Донецьк : Апекс, 2007. — 268 с.
3. Adler Jonathan H. Judicial Federalism and the Future of Federal Environmental Regulation / Jonathan H. Adler // Iowa Law Review. — 2005. — Vol. 90. — No. 2. — P. 377–474.
4. Oates E. Wallace. A Reconsideration of Environmental Federalism / Wallance E. Oates // Resources for the Future. — 2001. — November 2001. — P. 1–54.
5. Percival R. V. Environmental Federalism: Historical Roots and Contemporary Models / R. V. Percival // Maryland Law Review. — 1995. — Vol. 54. — № 4. — P. 1141–1182.
6. Щодо підготовки Базового плану адаптації екологічного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (юридичні аспекти) : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів від 26.12.2011 р. № 571 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/content/>.
7. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. — К. : Наук. думка, 1989. — 229 с.
8. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818–VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.zakon.gov.ua>.
11. Положення про Раду Регіонів : Затв. Указом Президента України від 9 квітня 2010 р. № 533/2010 // Офіційний вісник Президента України. — 2010. — № 13. — С. 59. — Ст. 497.
12. Декларація щодо регіоналізму в Європі : Прийн. Асамблеєю Регіонів Європи 4 грудня 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.aer.eu>.
13. Костицький В. В. Міжнародно-правовий етичний імператив як основа теоретико-методологічного забезпечення розвитку екологічного права / В. В. Костицький // Право України. — 2011. — № 3. — С. 21–24.

Стаття надійшла до редакції 10.02.2012 р.