

УДК 349.6:327.7.008.4(477)

О. С. Янукович,

аспірант,

Інститут економіко-правових

досліджень НАН України,

м. Донецьк

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СТРУКТУРИ, ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРАВОВОГО СТАТУСУ КОМІТЕТУ РЕГІОНІВ (ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ) І РАДИ РЕГІОНІВ (УКРАЇНА). ЕКОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

В останні десятиліття світове співтовариство проводить цілеспрямовану політику ліквідації наслідків екологічної кризи. Практика показала, що ефективним є державне управління з використанням регіонального підходу, який набув широкого розвитку в Європі. У статті доведено необхідність вдосконалення регіонального управління (зокрема, в екологічній сфері) в Україні, враховуючи досвід Європейського Союзу.

Ключові слова: охорона довкілля, Комітет регіонів ЄС, Рада регіонів України, регіональне управління, Комісія з питань екології.

Сьогодні висуває суворі вимоги до держав, що прагнуть у своєму розвитку йти вперед. Турбуючись про економічний, політичний і соціальний аспект, не можна забувати про той факт, що досягнення позитивних результатів у цих напрямках не можливе без врахування екологічної складової. Не є секретом, що багато віків в гонитві людства за технологічним прогресом питання охорони навколишнього природного середовища і збереження природних ресурсів стояли на задньому плані, що призвело до стану екологічної кризи. В останні десятиліття світове співтовариство проводить цілеспрямовану політику, направлену на ліквідацію наслідків цієї кризи.

У свою чергу Україна, будучи учасником міжнародних відносин і суб'єктом міжнародного права, не може лишатися осторонь вищезазначеної діяльності й приймає в ній активну участь, будуючи свою внутрішню та зовнішню політику з урахуванням екологічного аспекту.

Практика показала, що ефективним є державне управління з використанням регіонального підходу, що підтверджується думкою науковців [1–4]. Ефективність такого підходу підтверджена і Європейським досвідом. Зокрема, у Преамбулі Рамкової Європейської Конвенції про Транскордонне Співробітництво між Територіальними Адміністративними Одиницями або Місцевими Органами Влади від 21.05.1980 р. [5] зазначено, що співробітництво між місцевими та регіональними органами влади в Європі полегшує ефективне виконання ними своїх задач і сприяє розвитку у прикордонних регіонах.

І саме регіональний рівень управління екологічною сферою є найбільш ефективним при розробці й реалізації природоохоронних заходів, у тому числі й в Україні [6, 7]. Адже таке управління оптимізує проведення екологічної політики й полегшує шлях її втілення. Екополітика в регіонах повинна бути адаптована до особливостей кожного регіону і має включати в себе скоординовані дії держави в цілому та регіонів зокрема, що в ідеалі буде являти собою систему взаємопов'язаних і цілеспрямованих заходів, які допоможуть зберегти природні ресурси. Це не самі лише вертикальні зв'язки, а і зв'язки горизонтальні, що є запорукою децентралізації та більшої ефективності.

Прагнучи до оптимального шляху розбудови нашої молоді держави, дуже важливим є врахування світового досвіду в цьому питанні. Найбільш прийнятний варіант регіонального управління являє собою Європейський Союз. ЄС 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. Особливістю зазначеної політики є її одновекторність, тому що екологічні проблеми однакові за своєю суттю для всіх держав і в цей час набули глобального характеру [6].

В Євросоюзі органом, на який покладено функції забезпечення участі місцевих органів влади в управлінні, є Комітет регіонів. А в Україні дану функцію виконує Рада регіонів.

© О. С. Янукович, 2012

Основна відмінність між цими органами полягає в їх глобальності, територіальному і правовому статусі: Комітет регіонів є консультативним органом ЄС, що є у свою чергу економічним і політичним об'єднанням 27 європейських держав, а Рада регіонів — дорадчим органом унітарної держави Україна. І хоча така відмінність є суттєвою, можна провести між ними паралелі. Адже в даному дослідженні мова йде про сам принцип управління — регіоналізм.

Являючи собою об'єднання держав з багатовіковою історією та досвідом, Євросоюз має безумовні переваги, до яких варто прагнути молодим державам. А оскільки регіональне управління в нашій державі ще досить нерозвинуте, за відправну точку доцільно було б взяти вже набутий і перевірений часом досвід Європейського Союзу в цьому питанні. Отже, дане дослідження допоможе виявити спільності й розбіжності між Комітетом регіонів і Радою регіонів, підкреслити

позитиви європейського регіонального управління й розробити пропозиції щодо втілення виявлених позитивів в Україні на виконання п. 3 ч. 9 Положення про Раду регіонів. Даний пункт передбачає 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 [8]. *Вищезазначені положення і обумовлюють мету написання даної статті.*

Що стосується структури Комітету регіонів (КОР) і Ради регіонів (РР), її наглядно можна побачити й порівняти за допомогою нижченаведеної таблиці. З огляду на ту особливість, що ЄС є політичним об'єднанням держав (по суті квазіфедеративною державою), а Україна — унітарною державою, РР має дещо відмінну, відповідно, структуру і правовий статус.

Структура	
Комітет регіонів (Євросоюз)	Рада регіонів (Україна)
<p>Складається з 344 членів і рівного числа їх заступників, призначених на п'ятирічний строк (поновлюваний) представництвами країн Європейського Союзу, які вони представляють. Приймають участь в сесіях пленарної асамблеї і роботи восьми комісій, а також належать до однієї з чотирьох політичних груп в рамках КОР (народна група, соціалісти, ліберали та радикали) [9].</p> <p>Статутними органами КОР ЄС є: пленарна асамблея, президент, бюро і комісії.</p> <p>Бюро, що обирається на дворічний строк, складається з 36 членів, включаючи президента, першого віце-президента та віце-президентів від кожної з країн-членів ЄС, членів і голів політичних груп. Місця в бюро (за виключенням місць президента, віце-президентів і представників політичних груп) розділені по національним делегаціям наступним чином: по 3 місця мають Німеччина, Іспанія, Франція, Італія та Великобританія, по 2 місця — решта держав. Головою бюро є президент КОР ЄС.</p> <p>В КОР діють вісім комісій, в кожній з яких чіткий напрям діяльності.</p> <p>Окрім того, також діє комісія з реформи КОР ЄС і Комітет з адміністративних і фінансових справ.</p> <p>Повсякденну організаційну роботу КОР здійснює генеральний секретар і дві дирекції [10].</p> <p>Президент КОР є політичним керівником організації й обирається на дворічний період [10].</p>	<p>Утворюється у складі Голови, виконавчого секретаря та інших членів, які беруть участь в її роботі на громадських засадах.</p> <p>Виконавчим секретарем Ради регіонів є заступник Глави Адміністрації Президента України — Керівник Головного управління з питань регіональної та кадрової політики.</p> <p>До складу Ради регіонів за посадою входять (за згодою) Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Голови Комітетів з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства та регіональної політики, з питань бюджету; Голова Адміністрації Президента України, Віце-прем'єр-міністр України, Міністр економіки України, Міністр з питань житлово-комунального господарства України, Міністр регіонального розвитку та будівництва України, Міністр фінансів України, Голова Ради міністрів АРК, голови обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, Постійний Представник Президента України в АРК, Голова Верховної Ради АРК, голова Севастопольської міської ради, голови обласних рад.</p> <p>До складу Ради регіонів можуть бути включені інші посадові особи, представники об'єднань громадян, провідні вчені.</p> <p>Головою Ради регіонів є Президент України [8].</p>

З вищенаведеного випливають наступні висновки і пропозиції:

Структура Комітету Регіонів і Ради регіонів відмінні в залежності від територіального устрою і правового статусу ЄС і України. Як вже було зазначено, ЄС являє політичне й економічне об'єднання самостійних держав, а Україна — унітарна держава, яка лише виказувала бажання

вступити до цього об'єднання. На шляху до цього було проведено багато позитивних реформ, у тому числі створення Ради регіонів. Україна розуміє необхідність здійснення політичної й економічної діяльності (як внутрішньої, так і зовнішньої) за принципом регіоналізму. Одним із перших кроків на цьому шляху було прийняття Закону України «Про стимулювання

розвитку регіонів» у 2005 р. [11]. Проте даний закон мав суттєвий недолік: він не передбачав конкретного органа, на який було б покладено функції регіонального розвитку. Необхідність останнього підштовхнула до створення такого органа у 2010 р. на підставі відповідного указу Президента [8], ним стала Рада регіонів:

Проаналізувавши структуру КОР ЄС в порівнянні з РР України, задля вдосконалення організації й роботи Ради регіонів пропонується (взявши за приклад КОР) створити в її складі декілька спеціальних комісій за різними видами діяльності. *Однією з них повинна стати комісія з питань екології*. До сфери діяльності екологічної комісії (за європейським прикладом) можна віднести наступне:

збереження водних ресурсів (контроль за забрудненням, очисні споруди тощо);

захист атмосфери (забруднення повітря, боротьба з шумом, зони, вільні від шуму і т. д.); наукові дослідження щодо створення в майбутньому екологічно безпечних технологій виробництва;

охорона здоров'я (у тому числі використання медичних установ одного району жителями інших районів);

контроль за місцями дитячого відпочинку, сумісні регіональні проекти організації такого відпочинку;

взаємна допомога районів у випадках стихійних лих;

проекти створення спільних установ з ліквідації сміття та реконструкції діючих, вирішення проблем каналізації тощо.

Аналіз правового статусу і діяльності Комітету регіонів і Ради регіонів наведений нижче:

Правовий статус і діяльність	
Комітет регіонів (Євросоюз)	Рада регіонів (Україна)
Комітет Регіонів був створений в 1994 р. згідно Маастрихтського договору від 1992 р. [9].	Раду регіонів було створено відповідно до п. 28 ч. 1 ст. 106 Конституції України Указом Президента України від 2010 р.
Комітет регіонів є консультативним органом Євросоюзу [9].	Рада регіонів є консультативно-дорадчим органом при Президентові України.
Метою створення КОР є гарантування того, що місцева й регіональна влада прийматиме безпосередню участь в діяльності інститутів організації. Задача Комітету полягає в тому, щоб представляти думку місцевого й регіонального рівнів [12].	РР утворено з метою забезпечення взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості.
Члени КОР є обраними керівниками регіонів і не зв'язані будь-якими обов'язковими інструкціями держав, які вони представляють, приймають рішення в умовах повної політичної незалежності [9].	Голова Ради регіонів здійснює загальне керівництво діяльністю Ради, визначає порядок її роботи та головує на засіданнях Ради. Свої функції РР виконує за дорученням і під контролем Голови Ради, інформуючи його і звітуючи перед ним.
Правову основу діяльності Комітету Регіонів складають Договір «Про Європейський Союз» (Маастрихтський договір), Амстердамський договір, а також програма та устав КОР [10].	Рада регіонів у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства, а також спеціальним Положенням.
Сесії пленарної асамблеї, які скликаються не менш, ніж один раз кожні три місяці, є ареною для обговорення й розробки загальних позицій з питань, що стосуються компетенції КОР ЄС [10].	Основною організаційною формою роботи Ради регіонів є засідання, які проводяться в міру потреби, але не рідше одного разу на квартал.
Члени Комітету регіонів призначаються Європейською Радою за рекомендацією держав-членів Європейського союзу [10].	Персональний склад Ради регіонів затверджується Президентом України. У разі потреби виконавчий секретар Ради регіонів вносить Голові Ради регіонів пропозиції щодо змін персонального складу Ради.
Комітет Регіонів представляє та відстоює точку зору регіонів в ході законотворчого процесу співтовариства. Європейська Комісія і Рада зобов'язані консультиватися з КОР в питаннях, які мають безпосереднє відношення до діяльності місцевих і регіональних влад, особлива увага тут приділяється питанням охорони здоров'я та навколишнього середовища. Думка КОР не має обов'язкової сили [13].	У разі необхідності рішення Ради регіонів реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів [8].

Отже, з наведеного вище можна зробити висновки, що КОР ЄС та РР України мають багато спільного. Обидва органи є консультативними й

утворені задля представлення та відстоювання інтересів регіонів в законотворчій і практичній діяльності. Мета та задачі їх створення є схожими,

і втілюються вони на пленарних засіданнях, які проводяться (в обох випадках) не рідше, ніж раз на квартал. Рішення, прийняті КОР, враховуються в ході законотворчого процесу ЄС, прийняті РР — в Україні. Хоча рішення їх і не є обов'язковими.

Що стосується керівництва організацій, Президент Комітету регіонів є його головою й обирається на певний термін незалежно від зміни в управлінні держав ЄС. Члени КОР є обраними керівниками регіонів і приймають рішення в умовах повної політичної незалежності. На відміну від цього, головою Ради регіонів є Президент України, який одночасно виступає і главою держави. А відтак, зважаючи на централізацію влади, інші члени не можуть приймати повністю самостійних рішень без президентського контролю. Звісно, регіональне управління передбачає децентралізацію влади, але метою його є полегшення керівництва державою та більша ефективність такого керівництва. Тому такий правовий статус Ради регіонів та її голови є прийнятним для України та єдиноможливим.

Основна відмінність, нажаль, полягає в тому, що в Україні система регіонального управління досить нерозвинута. Те саме стосується і *екологічного аспекту*. Питання охорони навколишнього природного середовища були й залишаються на задньому плані, у той час, коли в Європі ці питання вже давно набули рівня першочерговості. Це видно як в загальних і спеціальних нормативних актах, так і на практиці: починаючи з екологічних технологій (у тому числі екобезпечних автомобілів) і закінчуючи утилізацією відходів. А спільна робота регіонів в одному напрямку лише посилює позитивність результату. Роботи вчених щодо екологічного регіоналізму підкріплені міцним фундаментом практики [14, 15].

Як уже зазначалося вище, у складі Комітету регіонів діють спеціальні комісії. Три із них так чи інакше пов'язані з екологічною сферою:

1. Комісія з просторового планування, сільськогосподарства, рибальства, лісогосподарства, навколишнього середовища прибережних і гірських районів;

2. Комісія з планування використання земель, охорони навколишнього середовища, енергетики;

3. Комісія з економічної та соціальної єдності, соціальної політики та суспільної охорони здоров'я [10].

Кожна з цих комісій веде активну діяльність задля покращення екологічної ситуації й регулярно звітує перед КОР ЄС.

Європейська Комісія та Рада зобов'язані консультиватися з Комітетом регіонів в питаннях, що мають безпосереднє відношення до діяльності місцевих регіональних влад. До таких питань відносяться, у тому числі, охорона здоров'я та навколишнє середовище. У свою чергу, Комітет може за власною ініціативою висувати пропозиції, що стосуються певних сфер діяльності. Охорона навколишнього середовища також займає тут важливе місце. Необхідно зазначити, що нормативні акти, які приймаються в результаті законотворчої діяльності, не носять лише декларативний характер. Вони містять жорсткі екологічні норми, недотримання яких веде до суворого покарання.

В українській практиці регіональний підхід є дещо новим явищем, а тому існують певні суперечності стосовно такого підходу та децентралізованого управління за рахунок останнього. Та не зважаючи на існуючі протиріччя, не можна заперечувати безумовні його плюси. І, обравши шлях розвитку країни за допомогою посилення ролі регіонів, не можна зупинитися на півшляху. Першочерговою задачею після створення Ради Регіонів є визнання її авторитету й повноважності, вдосконалення її структури.

Як позитивний крок на шляху до подолання екологічної кризи за допомогою регіонального управління можна відмітити деякі норми Положення «Про Раду регіонів». Зокрема, п. 3 Положення. Основними завданнями Ради регіонів є: розгляд проектів законодавчих актів із питань регіональної політики і державного будівництва, проектів загальнодержавних та інших державних цільових програм охорони довкілля.

На виконання вказаного положення доцільно було б включити до складу Ради регіонів Міністра екології та природних ресурсів, а також створити спеціальні комісії, взявши за приклад КОР ЄС. Адже дана організація поступово й цілком виправдано набуває усе більшого авторитету серед структур ЄС. Тому підтвердженням є п. 6 прикінцевих положень «Декларації щодо регіоналізму в Європі», прийнятій Асамблеєю регіонів Європи в 1996 р.: Створення Комітету регіонів в Європейському Союзі й Конгресу місцевих і регіональних влад Європи в Раді Європи є величезним кроком вперед на шляху розвитку регіоналізму в Європі [17].

Втілюючи запропоновані пропозиції, можна покращити й полегшити роботу Ради регіонів. Залишається сподіватися, що цей орган займатиме авторитетну позицію серед організацій

управління в Україні, бо лише тоді можна чекати позитивного результату її роботи.

Список використаної літератури

1. Percival R. V. Environmental Federalism : Historical Roots and Contemporary Models / R. V. Percival // Maryland Law Review. — 1995. — Vol. 54, № 4. — P. 1141–1182.

2. 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.

3. Мальшева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе / Н. Р. Мальшева. — К. : Фірма «КІТ», 1996. — 233 с.

4. Барбашова Н. В. Проблеми деволюції в екологічному праві України : монографія / Н. В. Барбашова. — Донецьк : Апекс, 2007. — 268 с.

5. Рамкова Європейська Конвенція про Транскордонне Співробітництво між Територіальними Адміністративними Одиницями або Місцевими Органами Влади від 21.05.1980 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.wfirt.org/humanrts/euro/Rets106.html>.

6. Барбашова Н. В. Регіональний підхід до реалізації екологічної політики в Україні / Н. В. Барбашова, О. С. Янукович // Економіка та право. — 2012. — № 1 (32). — С. 79–82.

7. Барбашова Н. В. Вдосконалення управління прибережною смугою Азовського та Чорного морів / Н. В. Барбашова, О. С. Янукович // Право України. — № 3–4. — С. 431–438.

8. Положення про Раду регіонів : затверджене Указом Президента України від 9.04.2010 р. № 533/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

9. Матеріал з вільної енциклопедії Вікіпедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%B>.

10. Структура Комітету регіонів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.mid.ru/bdomp/sbor.nsf/fe3845c0f6d9b35443256c8a004e8835/40f130d63c8efa0743256c8a0047bc5d!OpenDocument>.

11. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 51. — Ст. 548.

12. Мета створення Комітету регіонів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.journalismnetwork.eu/index.php/_ru/eu_basics/other_eu_institutions/.

13. Правовий статус діяльності Комітету регіонів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.undp.md/border/RUS/comitetul_regiunilor_rus.html.

14. David Vogel. Environmental Federalism in the European Union and the United States / David Vogel, Michael Toffel // Harvard business school. — 2010. — February. — P. 10–085.

15. Michael Ahlheim. Sustainability and Regional Development / Michael Ahlheim ; University of Hohenheim. — Stuttgart, 2009. — № 307. — 21 p.

16. Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята Асамблеєю регіонів Європи в 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/dam/110n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf).

Стаття надійшла до редакції 03.10.2012 р.