

УДК 349.6

Н. В. БАРБАШОВА

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНОЮ СФЕРОЮ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Проаналізовано тенденції розвитку законодавства України в сфері управління природоохоронною діяльністю. Встановлено, що неефективність здійснюваної в країні екологічної політики багато в чому пов'язана з недооцінкою регіонального фактору. Показано, що наділення обласних держадміністрацій компетенцією у сфері управління природоохоронною діяльністю не є реальною децентралізацією. Обґрунтовано пропозиції про необхідність передачі владних повноважень в екологічній сфері обласним радам і відновлення норми, яка дає право регіональним органам влади припиняти діяльність підприємств, які порушують екологічне законодавство.

Ключові слова: *регіон, децентралізація, екологічна безпека, екологічна політика.*

Барбашова Н.В. Децентрализация управления экологической сферой: состояние и перспективы развития

Проанализированы тенденции развития законодательства Украины в сфере управления природоохранной деятельностью. Установлено, что неэффективность осуществляемой в стране экологической политики во многом связана с недооценкой регионального фактора. Показано, что надделение областных госадминистраций компетенцией в сфере управления природоохранной деятельностью не является реальной децентрализацией. Обоснованы предложения о необходимости передачи властных полномочий в экологической сфере областным советам и восстановление нормы, дающей право региональным органам власти приостанавливать деятельность предприятий, которые нарушают экологическое законодательство.

Ключевые слова: *регион, децентрализация, экологическая безопасность, экологическая политика.*

Barbashova Natalia. Decentralization of environmental sphere: state and prospects of development

The trends of development of the Ukrainian legislation in environmental management were analyzed. It was found that the inefficiency of the country's ongoing environmental policy is largely due to the underestimation of the regional factor. It was shown that giving the competencies to regional administrations in the field of environmental management is not a real decentralization. It was suggested to transfer an environmental authority to regional councils

and recovery legal norm that gives regional authorities to suspend the activities of companies in case of environmental law violations.

Key words: *region, decentralization, environmental safety, environmental policy.*

Основними характеристиками сучасного суспільства є його відкритість і взаємозалежність у планетарному масштабі, що дає підстави говорити про глобалізацію практично всіх аспектів життя людства як про доконаний факт¹. Головним наслідком процесу глобалізації є істотне ослаблення державного суверенітету в результаті діяльності різних суб'єктів сучасного суспільства: регіональних співтовариств, етнічних діаспор, промислових груп, релігійних рухів, фінансових інститутів та ін. У найбільшій мірі глобалізація торкнулася екологічної функції держави². Забруднення навколишнього природного середовища в усіх країнах світової спільноти, виснаження природних ресурсів і зростання кількості екологічних катастроф диктують необхідність об'єднання зусиль всіх держав у проведенні узгодженої екологічної політики щодо забезпечення екологічної безпеки в планетарному масштабі.

Перебіг процесу глобалізації відбувається одночасно із самоідентифікацією територій, що супроводжуються різноманітністю форм взаємовідносин суб'єктів різного територіального масштабу. В унітарних державах процес передачі державно-владних повноважень від центру до регіонів фактично привів до створення держав із квазіфедеративною формою державного устрою. Виник цілий ряд держав, що традиційно вважалися унітарними, з гібридною формою правління, що допускає широку автономію, у тому числі владних повноважень, суб'єктів держави (Велика Британія, Іспанія, Італія)³.

Останнім часом в Україні проблема розподілу повноважень між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування, передусім для вирішення соціально-економічних завдань регіонів, набула особливої гостроти. В історичній площині ця проблема має глибоке коріння й проявляється в досить різкій формі як у країнах усталеної демократії, так і в країнах, що недавно стали на шлях демократичних перетворень. Децентралізація владних відносин (деволюція), що має практично загальний характер у світовому співтоваристві, потребує свого осмислення й переломлення в масштабі нашої держави для пошуку оптимальної форми державного устрою й для найбільш ефективних взаємовідносин «центр – периферія». На думку Ж. Веделя⁴, необхідність децентралізації на сучасному етапі зумовлена двома чинниками: по-перше, децентралізація, передаючи безпосередньо в руки самих зацікавлених осіб управління справами, має якості демократичного характеру, причому демократизм набагато більш реальний у місцевих масштабах, ніж у загальнонаціональному; а по-друге, децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні кошти й умови, має набагато меншу велику вагу і є набагато практичнішим, ніж централізоване управління.

До найбільш істотних причин неефективної екологічної політики в Україні належить недооцінка територіального (регіонального) фактору.

Уперше на державному рівні питання стану і перспектив законодавчого розв'язання невідкладних проблем місцевого й регіонального розвитку в контексті державної регіональної політики, проведення адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, податкової й муніципальної реформ були обговорені на парламентських слуханнях 16 квітня 2003 року. Учасники слухань констатували, що «...практика свідчить про те, що реформування механізму управління розвитком регіонів, установлення належного балансу загальнодержавних інтересів з регіональними й місцевими інтересами, підвищення ролі місцевого самоврядування як головного елемента й суб'єкта процесу децентралізації, забезпечення надійного матеріального, фінансового, кадрового, інформаційного та іншого ресурсного забезпечення завдань і функцій публічної влади на регіональному й місцевому рівнях не стало керівною силою в політико-економічних перетвореннях держави»⁵. Як першочергові заходи було запропоновано, зокрема, прискорити розгляд законопроектів, що стосуються регіонального і місцевого розвитку, здійснити заходи щодо трансформації системи територіальної організації влади згідно з Конституцією України та принципами Європейської хартії місцевого самоврядування.

Європейська система екологічного управління й політики ґрунтується на таких базових принципах: комплексному міжсередовищному підході; басейновому принципі управління; прозорості й універсальності критеріїв відбору й оцінки інструментів екологічної політики на всіх ієрархічних рівнях управління; передачі повноважень охорони навколишнього природного середовища на регіональний і місцевий рівні та ін. Як свідчить досвід держав – членів Європейського Союзу, США та інших промислово розвинутих країн, в останні два десятиліття найбільші успіхи в підвищенні ефективності природоохоронної діяльності були досягнуті за рахунок удосконалення організаційно-правового механізму охорони навколишнього середовища, а саме шляхом децентралізації управління екологічною сферою»⁶.

Незадовільний стан навколишнього середовища, відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища стали основними аргументами для розробки оновленої національної екологічної політики. У 2007 році Кабінетом Міністрів України була прийнята Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, яка стала основою для розробки нової стратегії екологічної політики, викладеної в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (2010 р.) (далі – «Стратегія екологічної політики»)»⁷.

У контексті проведеного дослідження видається актуальним оцінити місце і роль, що приділяються «Стратегією екологічної політики» регіональній екологічній політиці. У першому розділі як недолік відзначається надмірна централізація управління природоохоронною діяльністю й передбачається в результаті виконання місцевих планів дій посилити роль органів місцевого самоврядування в процесі реалізації державної екологічної політики, визначити напрями її вдосконалення з урахуванням регіональної специфіки й Керівних принципів сталого просторового розвитку

Європейського континенту (Ганновер, 2000 р.). Заявлена мета не підвищує управлінський рейтинг регіону. Відзначена в документі проблема надмірної централізації управління природоохоронною діяльністю, заявлені тези про необхідність підвищення рейтингу регіону, наділення його повноваженнями в екологічній сфері, як рекомендує ст. 3 Декларації щодо регіоналізму в Європі, не знайшли свого втілення в Законі України «Стратегія екологічної політики».

У цей час у країні здійснюється перебудова системи управління екологічною сферою. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)⁸ замість обласних управлінь екології і природних ресурсів, підлеглих Міністерству екології та природних ресурсів України, створюються відповідні департаменти при обласних держадміністраціях.

Метою цього Закону є приведення законодавчих актів України у сферах, зокрема, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, формування, збереження і використання екологічної мережі у відповідність із Конституцією України в частині перерозподілу повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України та позбавлення Кабінету Міністрів України від виконання невластивих йому функцій і покладання таких функцій на відповідні міністерства, оптимізації розподілу функцій між територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України та місцевими державними адміністраціями.

Однозначну оцінку ефективності реформи управління давати ще рано. Велика частина повноважень управлінь перейшла до департаментів екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій які є тепер їх структурними підрозділами. Слід вказати, що департаменти позбавлені деяких важливих повноважень: участь у роботі державних комісій з приймання в експлуатацію об'єктів виробничого, житлово-комунального призначення та житлових масивів; прийняття в межах своєї компетенції рішення про обмеження чи тимчасову заборону (зупинення) діяльності підприємств та об'єктів усіх форм власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням норм і правил екологічної безпеки та ін.

Згідно до п. 31 ст. 85 Конституції України (Редакція 2004 р.) до повноважень Верховної Ради України в екологічній сфері належить затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів ... про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Ця ж норма міститься в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» після внесення до нього змін⁹. З повноважень Верховної Ради виключені питання прийняття рішень про обмеження, зупинення, або припинення діяльності підприємств і об'єктів, в разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища та визначення повноважень місцевих Рад з порядку організа-

ції та діяльності органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Питання прийняття рішень про обмеження, зупинення, або припинення діяльності підприємств і об'єктів, в разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища виключені також із повноважень Верховної ради автономної республіки Крим, місцевих рад, Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Місцеві ради також згідно внесених змін до Закону «Про охорону навколишнього середовища» (пункт *к* ст. 15) не координують діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів на території місцевої ради.

Таким чином, головною новелою Закону⁸ є скасування норми, що дозволяє центральним органам влади та органам місцевого самоврядування всіх рівнів приймати рішення про зупинення діяльності підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, в разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Ці зміни по суті припиняють дію Постанови ВРУ «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища»¹⁰.

Повне або часткове зупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг допускається за постановою адміністративного суду, ухваленою за результатами розгляду позову органу державного нагляду (контролю) щодо застосування заходів реагування. Вжиття інших заходів реагування, передбачених законом, допускається за вмотивованим письмовим рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) чи його заступника, а у випадках, передбачених законом, – із наступним підтвердженням обґрунтованості вжиття таких заходів адміністративним судом (ч. 5 ст. 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»)¹¹. Беручи до уваги соціальну значущість дій при обмеженні або припиненні діяльності підприємств, які порушують законодавство (у тому числі і екологічне) ст. 183-2 Кодексу адміністративного судочинства України передбачено прискорене провадження таких адміністративних позовів.

Аналізуючи суть зроблених змін можна з достатньою підставою стверджувати, що вони не мають достатній потенціал для підвищення ефективності природоохоронної діяльності з наступних причин. По-перше, дійсно раніше була неприпустимою ситуація, коли наприклад, жителі невеликої за своїм розміром адміністративно-територіальної одиниці вирішують питання про будівництво підприємства державного значення, про видобуток природних ресурсів державного значення, або можуть припинити і заборонити діяльність екологічно небезпечних підприємств. Ці питання

повинні вирішуватися на регіональному рівні, оскільки екологічні проблеми – це проблеми в першу чергу регіональні. Соціально-економічний розвиток регіону повинен залежати від вартості виробленої продукції та послуг в регіоні, а не від величини трансфертів, які направляються з центру. Ця ситуація найбільш наочно проявилася при ухваленні рішення по видобутку сланцевого газу в Україні, яка викликала широкий протестний рух. У Донецькій і Харківській областях досить швидко було прийнято рішення про проведення підготовчих робіт з пошуку сланцевого газу. Львівська область спочатку заборонила, але після вивчення питання дала згоду на таку діяльність. Реалізація програм з видобутку сланцевого газу не тільки забезпечить енергетичну незалежність України, але й істотно підвищить економічний потенціал і рівень життя тих регіонів, де відбувається видобуток газу. Діяльність таких підприємств безумовно повинна відбуватися з дотриманням вимог екологічного законодавства України.

По-друге, надання регіональним органам влади права на повне або часткове закриття екологічно небезпечного виробництва є за своєю суттю забезпеченням для громадян природного права на безпечне довкілля. Виявлення органами контролю порушень технологій виробництва продукції, використання шкідливих чи токсичних речовин, виявлення не функціонуючих очисних споруд є підставою для закриття небезпечного виробництва. Вирішення питання закриття небезпечного виробництва через спрощене судове провадження з можливістю його апеляційного оскарження може призвести до значного збільшення термінів судового провадження, що в результаті призведе до значного забруднення навколишнього середовища і нанесення шкоди здоров'ю як працівникам підприємства, так і населенню, яке проживає поблизу від нього.

По-третє, європейський досвід свідчить, що перспективним напрямом модернізації регіонального рівня управління в Україні є створення «регіонів із законодавчими повноваженнями» як територіальних одиниць, що володіють правосуб'єктністю, мають прямі вибори рад регіонального рівня, які наділені законодавчими повноваженнями щодо організації та регулювання своїх повноважень на власній території. Події, що відбуваються в даний час в Україні свідчать про затребуваність народовладдя в країні, яке реалізується через парламентсько-президентську форму правління в державі і влади регіональних рад. Останнє передбачає наявність владних повноважень у регіональних рад, в тому числі і в екологічній сфері.

У четвертих, наділення регіональних рад правом на законотворчу діяльність в екологічній сфері з необхідністю передбачає фінансову самостійність при розробці та виконанні природоохоронних заходів у масштабах регіону. Зараз податковим кодексом передбачене зниження частки екологічного податку, що йде на фінансування регіонального рівня до 10 % у 2014 році. Виходячи з досвіду європейських держав необхідно збільшити фінансування регіонального рівня управління до 50% від суми екологічного податку.

Висновки та рекомендації. Показано, що трансформація екологічного законодавства в частині перерозподілу повноважень між Президентом

України та Кабінетом Міністрів України та оптимізації розподілу функцій між територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України та місцевими державними адміністраціями не має достатній потенціал для підвищення ефективності природоохоронної діяльності. Європейський досвід і процес демократизації управління в країні роблять обґрунтованими пропозиції про наділення регіональних рад владними повноваженнями в екологічній сфері та повернення до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» норми, яка дає право регіональним органам влади припиняти або закривати підприємства, які порушують екологічне законодавство.

1. Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век / Лукашук И.И. – М.: Спарк, 2000. – 279 с. 2. Морозова Л.А. Влияние глобализации на функции государства / Л.А. Морозова // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 101-107. 3. Барбашова Н. В. Проблемы деволюции в экологическом праве Украины: монография / Барбашова Н. В. – Донецк: Апекс, 2007. – 268 с. 4. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж. – М.: Прогресс, 1973. – 402 с. 5. Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування: Постанова Верховної Ради України // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 369. 6. Faure M. G. The Law and Economics of Environmental Federalism: Europe and the United States Compared / M.G. Faure, S. Johnston Jason // Scholarship at Penn Law. – 2008. – 58 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lsr.nellco.org/upenn/wps/211/>. 7. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>. 8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)» від 16.10.2012 р. № № 5456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>. 9. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>. 10. Постанова ВР України «Про затвердження Порядку обмеження, тимчасової заборони (зупинення) чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища» від 29.10.1992 р. № 2751-12 // ВВР України. – 1992. – № 46. – Ст.637. 11. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>.

УДК 349.6

С.В. КУЗНЕЦОВА

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ КЛІМАТУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена визначенню теоретичних та практичних аспектів становлення в Україні правового регулювання охорони клімату: визначаються мета та основні

© КУЗНЕЦОВА Світлана Валентинівна – кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України