

**В.В. СТРЕЛЬНИК. ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто необхідність вдосконалення деяких теоретико-правових аспектів регіонального екологічного контролю, заснованих на принципах басейнового підходу, застосування яких обґрунтовується екологічним значенням природно-географічних районів України.*

**Ключові слова:** *регіональний екологічний контроль, природно-географічні території, спеціальні територіальні органи управління, принципи басейнового підходу.*

*Рассмотрена необходимость усовершенствования некоторых теоретико-правовых аспектов регионального экологического контроля, основанных на принципах бассейнового подхода, применение которых обосновывается экологическим значением природно-географических районов Украины.*

**Ключевые слова:** *региональный экологический контроль, природно-географические территории, специальные территориальные органы управления, принципы бассейнового подхода.*

*The necessity of improvement of some theoretical and legal aspects of regional environmental monitoring based on the principles of river basin approach, application which determined the ecological value of natural and geographical regions of Ukraine.*

**Key words:** *regional environmental monitoring, natural geographic areas, special territorial governments, the principles of river basin approach.*

На сучасному етапі розвитку суспільства високу актуальність мають проблеми, які пов'язані з погіршенням стану навколишнього природного середовища, їх вплив на якість життя постійно зростає. Одним із шляхів стабілізації та механізмів поліпшення стану екології в Україні є побудова екологічно збалансованої системи природокористування, раціонального управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки та екологічної рівноваги території країни<sup>1</sup>. У цьому аспекті найбільш обґрунтованим є регіональний підхід, оскільки екологічні проблеми можуть суттєво різнитись в залежності від конкретної природної території.

Процеси децентралізації управління та підвищення ролі регіонів обумовлюють потребу вдосконалення системи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, формування нових екологічних пріоритетів із чітким розмежування повноважень всіх органів влади, впровадження механізмів реалізації екологічно безпечного природокористування, здійснення заходів забезпечення якості природного середовища на рівні регіональних утворень, та держави в цілому.

Сьогодні, відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року, територіальний аспект розподілу суспільних інтересів у галузі охорони навколишнього природного середовища визначається географічними межами природних геоекосистем, і поділяється на: загальнодержавні, що поширюються на всю територію України; регіональні, що охоплюють територію в межах двох або

---

© СТРЕЛЬНИК Вікторія Валеріївна – здобувач Національної юридичної академії ім. Ярослава Мудрого

більше областей та Автономної Республіки Крим, чи поширюються на територію суміжних держав та акваторію морської економічної зони; місцеві, що охоплюють територію в межах Автономної Республіки Крим, області, району.

Зазначеним поділом не охоплюється такий рівень інституційної системи охорони навколишнього природного середовища, як територіальна громада села, селища, міста.

Даний підхід до визначення географічних меж просторового поширення природних систем обумовив виникнення проблеми невідповідності між адміністративно-територіальними одиницями та природними геоекосистемами як об'єктами управління<sup>2</sup>. Вказаний аспект територіального розподілу вносить значні зміни в координаційний механізм природокористування<sup>3</sup>, і, відповідно, обґрунтовує необхідність удосконалення нормативно-правових актів.

У зв'язку з такими змінами виникає потреба в правовому врегулюванні однієї із найважливіших функцій регіонального управління в сфері охорони навколишнього природного середовища, засобу забезпечення дієвості законодавства<sup>4</sup> – регіонального екологічного контролю.

Загальнотеоретичним дослідженням питань екологічного контролю, як функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища займалися такі вітчизняні науковці як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, А.П. Гетьман, Л.М. Здоровко, В.В. Костицький, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, В.К. Попов, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, а також російські вчені С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, О.К. Голіченков, В.В. Круглов, В.В. Петров, Г.П. Серов та інші. Проте проблема правового регулювання екологічного контролю на регіональному рівні лишається актуальною та потребує подальшого вивчення.

У науковій літературі регіональний екологічний контроль визначається як складова частина екологічного контролю, тобто такий стан екологічних суспільних відносин, що виникає в зв'язку з діяльністю органів державного управління, органів місцевого самоврядування й громадських екологічних об'єднань та забезпечує додержання вимог екологічного законодавства всіма його суб'єктами в межах, визначених законодавством адміністративно-територіальних одиниць або природно-географічних районів України<sup>5</sup>.

Саме територіальний зріз проблеми управління в галузі природоохоронної діяльності має особливий прояв при її розгляді стосовно територій, що мають спеціальний статус. Для таких зон передбачається створення спеціальних структур управління й відповідно до цього здійснюється розмежування компетенції між існуючими територіальними органами управління та новими структурами управління<sup>6</sup>.

Таким чином, регіональний екологічний контроль має здійснюватися спеціально створеними територіальними органами управління, на основі загальновизначених принципів, та з урахуванням регіональних доктрин, стратегій, концепцій, програм, що визначають цілі, завдання та шляхи їх реалізації.

Ще за часів радянської влади вченими-юристами в якості основних засад були сформовані принципи басейнового підходу до організації екологічного контролю<sup>7</sup>. Такий шлях вдосконалення правових основ управління та контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища має бути спрямований на зміщення акценту в здійсненні державного контролю за дотриманням екологічного законодавства шляхом поступового формування органів екологічного контролю.

лю на регіональному рівні; використання можливостей принципів басейнового підходу з урахуванням регіональних і місцевих особливостей та закономірностей розвитку природних комплексів та екосистем<sup>8</sup>.

Запровадження вказаних принципів у законодавстві обґрунтовується екологічним значенням природно-географічних районів, які можуть охоплювати територію декількох адміністративно-територіальних одиниць.

Метою запровадження зазначених основ при здійсненні регіонального екологічного контролю являється створення умов для управління природною територією як єдиним цілим, збалансованого використання, охорони та відтворення природних ресурсів, врахування екологічних інтересів конкретних природних комплексів.

На сьогодні принципи басейнового підходу покладено в основу організації діяльності Державної екологічної інспекції Азовського моря<sup>9</sup> та Державної Азово-Чорноморської екологічної інспекції<sup>10</sup>, які є територіальними органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, та мають взаємодіяти в процесі здійснення своїх повноважень з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різних областей України (Херсонської, Миколаївської, Запорізької, Донецької областей) та Автономної Республіки Крим. Зазначені принципи знаходять відображення й в організації діяльності Державного комітету України по водному господарству, у системі якого утворено басейнові управління водних ресурсів.

Також, на прикладі лісів Карпат, науково обґрунтована необхідність виділення регіонального рівня державного управління шляхом створення спеціального органа, враховуючи особливості цілісності екосистеми<sup>11</sup>.

Таким чином, за рахунок суміщення меж адміністративних утворень (районів) з контурами відповідних природно-географічних територій, на основі застосування принципів басейнового підходу стає можливим досягнення узгодження управлінських рішень, що дозволить створити раціональну та ефективну систему регіонального екологічного контролю.

Відповідно створення системи досконалого, повного та адекватного екологічного контролю за станом окремих природних систем покращить ефективність державного управління в галузі використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки у контексті держави України.

Для визначення регіонального екологічного контролю в якості пріоритетного напрямку в системі управління охорони довкілля виникає потреба в чіткому розмежуванні, уточненні та деталізації повноважень між спеціально уповноваженими органами державної влади різних рівнів у галузі природокористування та охорони навколишнього природного середовища, які мають бути скориговані відповідно до територіальних масштабів їх діяльності<sup>12</sup>.

Основними критеріями розмежування таких повноважень у галузі охорони довкілля визначаються: статус природних ресурсів (загальнодержавного або місцевого значення); масштаб впливу на територію (міжрегіональний, регіональний, місцевий рівень); джерела фінансування заходів<sup>13</sup>.

Таким чином, регіональний екологічний контроль як функція державного управління, на наш погляд, поєднує діяльність спеціально уповноважених територіальних органів управління (державні управління охорони навколишнього природного середовища в областях) та органів, які створені за територіальним принципом (басейнові управління водних ресурсів), що здійснюють забезпечення додержання вимог екологічного законодавства, з метою реалізації інтересів при-

родних територій на основі узгодження загальнодержавних та регіональних екологічних питань.

В юридичній літературі органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища поділяють за територіальним масштабом діяльності на загальнодержавні та місцеві<sup>14</sup>. Доцільно, з урахування зазначеного принципу просторового поширення природних геоекосистем, розширити такий перелік регіональним рівнем.

Важливим напрямом вдосконалення регіонального екологічного контролю є його чітка правова регламентація. Підтримуємо існуючу думку щодо необхідності прийняття Закону України «Про екологічний контроль», структура якого містила б також окремий розділ «Регіональний екологічний контроль», що закріпив би поняття регіонального екологічного контролю, основні принципи, порядок створення та повноваження спеціальних територіальних органів управління, механізм здійснення регіонального екологічного контролю в конкретних правових формах, а також скоординував би взаємодію всіх регіональних органів управління на вироблення та досягнення єдиної мети – збереження, раціональне використання й відновлення природних територій.

1. *Заржицький О.С.* Правові аспекти регіональної екологічної безпеки // Право України. – 2000. – № 5. – С. 58. 2. *Постанова ВР України* «Про Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248. 3. *Костицький В.В.* Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К., ІЗП і ПЗ, 2003. – С.537. 4. *Гетьман А.П., Здоровко Л.М.* Правові проблеми вдосконалення регіонального контролю за використанням і охороною земель // Стан земельних ресурсів в Україні: проблеми, шляхи вирішення. Збірник доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції. – К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2001. – С. 175. 5. *Здоровко Л.М.* Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2003. – С. 6. 6. *Костицький В.В.* Цит. праця. – С. 537 7. *Круглий стол* «Правовые проблемы государственного, муниципального и иных видов экологического контроля» // Экологическое право. – 2008. – № 4. – С.28-38. 8. *Постанова ВР України* «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 року. – Ст. 248. 9. *Положення про Державну екологічну інспекцію Азовського моря*, затверджено наказом Мінприроди України від 6 грудня 2006 р. № 527 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 5. – Ст. 192. 10. *Положення про Державну Азово-Чорноморську екологічну інспекцію* затверджено наказом Мінприроди України від 6 грудня 2006 р. № 528 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 5. – Ст. 193. 11. *Мельник П.В.* Правова охорона лісів Карпатського регіону України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2002. – С. 29. 12. *Гетьман А.П.* Регіональне управління у сфері екології: проблеми та перспективи // Проблеми вдосконалення правового врегулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конференції – Х.: Нац. юрид. акад. Укр., 2002. – С. 26. 13. *Галушкіна Т.П., Качаровська Л.М.* Екологічна політика як складова державної регіональної політики // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 6. – С. 219. 14. *Екологічне право України.* Академічний курс: Підручник. – 2-е вид. / За заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2008. – С. 164.