

Бойко Е. А.
Таран А. А.

Национальный университет кораблестроения имени адмирала Макарова

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА В ФОРМИРОВАНИИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ РЕГИОНА

Резюме

Исследованы основные теоретические вопросы формирования институциональной среды. Рассмотрены методы государственного регулирования институциональной среды региона, проблемы институционального характера, которые снижают эффективность государственной политики. Предложено внедрить ряд мер, способствующих созданию институциональной среды региона.

Ключевые слова: государственное регулирование, институциональная среда региона, институционализм, институты, государственная региональная политика.

Boyko E. A.
Taran A. A.

Admiral Makarov National University of Shipbuilding

IMPROVEMENT OF STATE PARTICIPATION IN THE FORMATION OF INSTITUTIONAL ENVIRONMENT IN REGION

Summary

Basic theoretical questions of the formation of the institutional environment are investigated. Methods of state regulation of the institutional environment in the region, institutional problems that reduce the effectiveness of public policy were described. Measures that promote creation of the institutional environment in the region were proposed to introduce.

Keywords: government regulation, institutional environment in the region, institutionalism, institutions, regional policy.

Бродовська І. В.

Класичний приватний університет

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА РІВНІ РЕГІОНУ

Досліджено поняття екологічної політики, особливості здійснення екологічної діяльності, правовідносини екологічної безпеки регіону, надано авторське визначення регіональної екологічної політики, досліджено державно-правове регулювання регіональної екологічної політики.

Ключові слова: регіональна екологічна політика, екологічна діяльність, держава, суспільні відносини, екологічно-політична діяльність, державно-правове регулювання, суб'єкт державної влади.

Вступ. Загострення екологічної ситуації в Україні, зокрема, масштабність негативного господарського впливу на людину і довкілля, змушують державу і суспільство формувати нову державну та регіональну екологічну політику, запроваджувати ефективний механізм її правового забезпечення на національному та регіональному рівнях.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити поняття та особливості реалізації національної екологічної політики держави.

Результати. Державну політику можна визначити як організаційні, регулятивно-контрольні суспільні відносини уповноважених державних органів, посадових осіб щодо розробки та реалізації заходів державно-політичного впливу на суспільні відносини.

На сучасному етапі розвитку державної політики все більш характерною її рисою стає те, що серед учасників державної політики з'являються регіони [4].

Розглядаючи регіон як суб'єкт, як учасника державно-політичних відносин, можна прийняти позицію Спілки лідерів місцевих та регіональних влад й розглядати регіон у значенні "регіон адміністративний", тобто як вища адміністративно-тери-

торіальна одиниця держави (АРК, область, місто-регіон), для жителів якої характерна наявність спільних політичних, економічних та соціальних інтересів, з метою репрезентації яких утворюються органи регіонального самоврядування [4].

Екологічна політика розглядається як суспільні відносини щодо збалансування екологічних та пов'язаних з ними інтересів учасників суспільних відносин. З огляду на екологічну ситуацію, що склалася, та важливість суспільних екологічно значущих відносин, роль збалансування та врівноваження екологічних і пов'язаних з ними інтересів бере на себе держава, яка, здійснюючи екологічну функцію, формує та реалізує державну екологічну політику. Політика та екологія пов'язуються шляхом застосування політичних механізмів, державного примусу для впорядкування екологічно значущих суспільних відносин, узгодження екологічних інтересів. Внаслідок цього екологічно значущі суспільні відносини набувають політичного змісту, а політична діяльність – екологічного значення. Здійснювана державою екологічна політика є складовою державної політики. Вони співвідносяться як частина та ціле, як окреме й загальне.

Якщо екологічно значуща діяльність є сукупністю способів, прийомів, які застосовуються з метою досягання певної мети, є лінією поведінки суб'єктів екологічних відносин, то правове забезпечення регіональної екологічно-політичної діяльності являє собою сукупність заходів, прийомів та способів, які застосовуються з метою управління суспільством у межах регіону, визначення головного напрямку та меж екологічно значущої діяльності, спрямованої на досягнення екологічної безпеки.

Отже, для того, щоб здійснювати екологічно значущу діяльність раціонально, відповідно до закономірностей розвитку навколишнього середовища, не завдаючи йому шкоди, людина має орієнтуватися в екологічній обстановці, вміти уникнути екологічної небезпеки, передбачати хід подій. Причому окремих, спорадичних дій такого характеру недостатньо – потрібне функціонування всього регіону у цьому напрямі. Це й забезпечується регіональною екологічною політикою, завдання якої полягає в орієнтації суспільства в його екологічно значущій діяльності з метою ствердження екологічної раціональності й недопущення шкідливих для навколишнього природного середовища екологічно значущих дій. Виходячи з усього вищесказаного, можна констатувати, що найважливіші функції правового забезпечення регіональної екологічної політики, спрямованої на досягнення екологічної безпеки, полягають у тому, щоб шляхом врахування екологічних й соціально-економічних обставин:

а) убезпечити суспільство від дії екологічно негативних випадковостей й непередбачуваностей. Локалізація й вирішення екологічних проблем на рівні регіону виключають виникнення й поширення цих проблем на державному, а звідти – на макроекологічному рівнях;

б) узгодити та оптимально збалансувати екологічні й соціально-економічні інтереси суспільства;

в) забезпечити розробку та реалізацію заходів щодо охорони й захисту навколишнього природного середовища, раціонального природокористування;

г) створити умови для вибору із багатьох варіантів тактичної екологічно значущої поведінки людини варіанта найбільш досконалого та ефективного, такого, що відповідає як екологічним, так і соціально-економічним інтересам суспільства;

д) передбачити розвиток екологічних тенденцій та раціонально впливати на них.

З огляду на вищесказане, можна сформулювати визначення регіональної екологічної політики: це спеціально нормативно-правовим способом урегульована сфера управління в галузі забезпечення екологічної безпеки Придніпровського регіону, яка спрямована на досягнення якості довкілля та раціонального використання природних ресурсів, рівноваги у сфері господарювання та охорони життя і здоров'я населення.

Правовідносини екологічної безпеки регіону мають специфічні ознаки, і в першу чергу, цю специфіку на них накладають об'єкти таких правовідносин. Будь-які правовідносини являють собою норму права в дії через правосуб'єктність відповідних осіб і тим самим відтворюють динаміку її реалізації на практиці.

Правовідносини екологічної безпеки регіону можуть виникати тільки на підставі правових норм та інших юридичних обставин, які встановлюють правила поведінки сторін правовідносин екологічної безпеки конкретного регіону.

Норми, які регулюють правовідносини екологічної безпеки регіону, приймаються регіональними органами державної влади і місцевого самоврядування на основі Конституції України та чинного законодавства.

Природа регіональної екологічної політики як суспільних відносин допускає і робить можливим її правове регулювання. Більше того, публічна діяльність щодо врівноваження суспільних інтересів, управління суспільними відносинами робить правове регулювання регіональної екологічної політики не просто допустимим, а й необхідним, оскільки Україна, як правова держава [3], буде свою діяльність виключно на основі права.

До того ж екологічна ситуація, що склалася в Україні, надає правовому регулюванню регіональної екологічної політики особливої екологічної та суспільної значущості. Правове регулювання регіональної екологічної політики здійснюється через свідомість та волю людей як учасників суспільних відносин, у тому числі і регіональних екологічно-політичних відносин. За допомогою особливих засобів відбувається вплив на свідомість суб'єктів регіональних екологічно-політичних відносин, формується їх воля в певному напрямі, щоб викликати до життя відповідну форму регіональної екологічно-політичної діяльності [5, с. 127].

Основні ідеї, вихідні положення процесу формування, розвитку та функціонування регіональної екологічної політики визначаються принципами регіональної екологічно-політичної діяльності. Відображені в нормах права принципи пронизують усе екологічно-політичне життя регіону. Вони характеризують не тільки сутність, а й весь процес регіональної екологічно-політичної діяльності, її динаміку. Як форму правового регулювання регіональної екологічної політики, її принципи можна класифікувати на загальні, спеціальні, особливі.

Центральне місце в державно-правовому регулюванні регіональної екологічної політики посідає визначення суб'єктного складу регіональних екологічно-політичних правовідносин та компетенції суб'єктів регіональної екологічної політики. На нашу думку, всіх суб'єктів регіональної екологічної політики залежно від сфери їх політичної діяльності та характеру повноважень можна поділити на такі групи:

1. Суб'єкти загальної екологічно-політичної діяльності. Вони характеризуються тим, що виступають учасниками політичних відносин в різних сферах – економічній, фінансовій, соціальній, правовій, культурно-освітній тощо. Ці суб'єкти мають повноваження і в екологічно-політичній сфері. До них можна зарахувати:

а) місцеві ради. Як суб'єкти регіональної екологічної політики вони наділені: правотворчими повноваженнями, фінансовими повноваженнями; контрольними повноваженнями; управлінсько-організаційними повноваженнями тощо;

б) виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад. Як суб'єкти регіональної екологічної політики вони наділені такими повноваженнями, як: 1) фінансові повноваження; 2) організаційно-управлінські повноваження; 3) виконавчо-розпорядчі повноваження; 4) контрольні повноваження тощо.

2. Суб'єкти, покликані реалізовувати регіональну екологічну політику, оскільки це є основним видом їх функціональної діяльності:

а) екологічна прокуратура;

б) Державне управління екології та природних ресурсів у Дніпропетровській області;

в) Державна екологічна інспекція по Дніпропетровській області, інші місцеві спеціально уповноважені органи державного управління.

3. Підприємства, установи, організації, громадські об'єднання, окремі громадяни, які в цілому не є суб'єктами регіональної екологічно-політичної діяльності. Вони, як правило, виступають учасниками екологічно значущих суспільних відносин, але в окремих випадках їм надаються повноваження у сфері регіональної екологічної політики.

Важливою формою державно-правового регулювання регіональної екологічної політики є нормативне визначення порядку вирішення того чи іншого екологічно значущого питання, процесу прийняття й реалізації екологічно-політичних рішень.

В екологічному праві функціонує значна кількість нормативно-правових актів, які містять екологічно-процесуальні норми. Ця група норм, процесуальних за своїм характером, розвивається в напрямку галузі екологічного процесу. У цій галузі важливе місце має посісти процес регіональної екологічної політики.

Аналіз природоресурсного законодавства показує, що природоресурсні процесуальні норми містяться в найрізноманітніших нормативно-правових актах [1].

Серед правових норм, що визначають процес прийняття та реалізації екологічно-політичних рішень суб'єктами регіональної екологічної політики, можна виділити норми, що мають регулятивний характер. Це такі норми, як норми Глави 6 Закону України "Про екологічну експертизу", що визначають порядок проведення екологічної експертизи, та спрямовані на їх розвиток норми Інструкції про здійснення державної екологічної експертизи. Ця інструкція "регламентує порядок організації і безпосереднього проведення державної екологічної експертизи", зокрема такими суб'єктами регіональної екологічної політики, як Державне управління екології і природних ресурсів в області.

До екологічно-процесуальних норм, що регулюють регіональну екологічну політику, можна віднести і норми Положення про порядок розроблення екологічних програм або Положення про порядок встановлення рівнів шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря; Положення про порядок видачі дозволів на викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами тощо.

Інша група правових норм екологічно-процесуального характеру, які відображають державно-правове регулювання регіональної екологічної політики, – це норми, які регулюють охоронні заходи, здійснювані в межах регіональної екологічно-політичної діяльності.

Форми державно-правового регулювання регіональної екологічної політики не є ізольованими, вони взаємно впливають одна на одну, не можуть існувати самостійно. Так, процесуальне державно-правове регулювання регіональної екологічної політики має сенс за умов встановлення суб'єктного складу та повноважень суб'єктів тієї чи іншої регіональної екологічно-політичної діяльності, що регулюється процесуально.

Одночасно така діяльність здійснюється відповідно до певних принципів.

Юридичне закріплення правового статусу суб'єктів відбувається згідно із принципами регіональної екологічної політики. Повноваження суб'єктів регіональної екологічно-політичної діяльності мають певним чином реалізовуватися – виникає необхідність у процесуальній формі дер-

жавно-правового регулювання регіональної екологічної політики тощо.

Результатом державно-правового регулювання регіональної екологічної політики є стан врегульованості правом регіональних екологічно-політичних суспільних відносин. Порівняно із регіональними екологічно-політичними суспільними відносинами, регіональні екологічно-політичні правовідносини перебувають на якісно новому рівні, на якому регіональною екологічною політикою займаються юридично визначені суб'єкти екологічної політичної діяльності, коло яких обмежене. Цим суб'єктам надані нормативно закріплені повноваження, за межі яких вони не мають права виходити. Реалізація цих повноважень здійснюється в порядку, передбаченому законодавством.

Отже, можна відзначити, що врегульовані правом регіональні екологічно-політичні правовідносини характеризуються чітким розмежуванням повноважень між суб'єктами регіональної екологічної політики. Діяльності останніх властива системна цілеспрямованість, чим забезпечується найбільш ефективне та повне досягнення цілей регіональної екологічної політики.

Процес правового регулювання регіональної екологічної політики складається із трьох стадій [5, с. 361].

Перша стадія – це державно-правова регламентація регіональних екологічно-політичних відносин (їх врегулювання), тобто розробка й прийняття правових норм, що регулюють регіональну екологічну політику. На цій стадії регіональна екологічна політика набуває правової форми.

Друга стадія – виникнення юридичних прав та обов'язків у суб'єктів регіональних екологічно-політичних правовідносин. Суть такої стадії – перехід від загальних приписів правових норм до конкретної моделі екологічно-політичної діяльності відповідного суб'єкта.

Третя, заключна, стадія процесу державно-правового регулювання регіональної екологічно-політичної діяльності – це реалізація відповідних норм права, які встановлюють принципи регіональної екологічної політики, повноваження її суб'єктів, порядок здійснення цих повноважень. На цій стадії, власне кажучи, відбувається реалізація регіональної екологічної політики.

Хоча державно-правове регулювання регіональної екологічної політики є дуже важливим, але вирішальне значення має саме реалізація регіональної екологічної політики. Під реалізацією регіональної екологічної політики ми розуміємо розробку, втілення в життя заходів регіональної екологічної політики, забезпечення їх виконання.

Заходи регіональної екологічної політики становлять собою зміст регіональної екологічно-політичної діяльності і є системою інформаційних, екологічно-освітніх, стимуляційних і примусових, економічних та інших засобів, що розробляються, впроваджуються та виконуються суб'єктами регіональної екологічної політики з метою комплексного розвитку регіону з урахуванням його екологічних особливостей, створення умов для вирішення екологічних проблем, забезпечення балансу екологічних і соціально-економічних інтересів суспільства.

Заходи регіональної екологічної політики є загальною формою екологічно-політичного впливу на екологічно значущі суспільні відносини. Слід відразу відзначити, що адресатами заходів регіональної екологічної політики є не абстрактні суспільні відносини, а їх конкретні учасники. Заходи

правового забезпечення регіональної екологічної політики, несучи в собі дозвіл або заборону, стимул або примус, спрямовані на досягнення екологічної безпеки. Потенційна можливість покарання або заохочення впливає, таким чином, на людину і спонукає її до певної поведінки, яка буде відповідати екологічним потребам суспільства.

Залежно від характеру впливу, заходи регіональної екологічної політики можна класифікувати таким чином:

1. Заходи інформаційного характеру. Наприклад, пропагування екологічного законодавства або інформування населення про стан навколишнього природного середовища.

2. Заходи екологічно-освітнього характеру: створення мережі навчальних екологічно-правових закладів, розробка навчальних програм, удосконалення методики викладання екологічних, екологічно-правових дисциплін тощо.

3. Заходи економічного характеру: встановлення лімітів використання природних ресурсів, викидів і скидів забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище та розміщення відходів; встановлення нормативів плати і розмірів платежів за використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднювальних речовин у навколишнє природне середовище; розміщення відходів та інші види шкідливого впливу.

4. Заходи стимулювання і примусу. Оскільки негативний вплив на навколишнє середовище пов'язаний, перш за все, із господарчо-виробничою діяльністю учасників екологічно значущих суспільних відносин, то заходи стимулювання й

примусу мають переважно економічний характер.

5. Заходи контролю та нагляду. Контроль, як захід регіональної екологічної політики, має на меті забезпечити додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами.

Контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього середовища здійснюється також місцевими радами, їх виконавчими комітетами.

6. Важливе місце займають заходи юридичної відповідальності – позитивної та негативної.

Вищенаведений перелік заходів регіональної екологічної політики не є вичерпним, але він дає змогу скласти уявлення про заходи регіональної екологічної політики як форми впливу на учасників екологічно значущих суспільних відносин.

Отже, як було визначено вище, реалізація регіональної екологічної політики становить собою розробку та втілення в життя суб'єктами регіональної екологічно-політичної діяльності інформаційних, екологічно-освітніх, стимуляційних та примусових, економічних та інших заходів.

Висновки. Регіональна екологічна політика є невід'ємною складовою регіональної політики взагалі та національної екологічної політики зокрема, а також ефективним засобом подолання екологічної кризи в окремому Придніпровському регіоні і державі в цілому. Юридична природа регіональної екологічної політики реалізується завдяки екологічному та чинному законодавству України та особливо регіональному нормативно-правовому регулюванню.

Список літератури:

1. Гетьман А.П. Процессуальные вопросы в природоресурсовом праве / А.П. Гетьман. – К. : УМК ВО, 1989. – С. 7.
2. Гриневецкий С. Региональный рух, як фактор стабільності / С. Гриневецкий // Урядовий кур'єр. – 1999 – № 215. – С. 7.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Концепція державної регіональної політики України : затверджено II Всеукраїнським з'їздом Співки лідерів місцевих та регіональних влад України 09.09.2000 р. // Голос України. – 2000. – № 203 (2450). – С. 4.
5. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / [под ред. М.Н. Марченко]. – М. : Зерцало, 1998. – Т. 2: Теория права. – С. 361.

Бродовская И. В.

Классический приватный университет

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ НА УРОВНЕ РЕГИОНА

Резюме

Исследовано понятие экологической политики, особенности осуществления экологической деятельности, правоотношения экологической безопасности региона, даны авторские определения региональной экологической политики, исследованы государственно-правовое регулирование региональной экологической политики.

Ключевые слова: региональная экологическая политика, экологическая деятельность, государство, общественные отношения, экологически-политическая деятельность, государственно-правовое регулирование, субъект государственной власти.

Brodovskaya I. V.

Classical Private University

FEATURES OF REALIZATION OF THE NATIONAL ECOLOGICAL POLICY OF UKRAINE AT THE LEVEL OF THE REGION

Summary

The author conducts the concept of ecological policy, features of the ecological activity realization, legal relationships of region ecological safety, gives his determination of regional ecological policy, also conducts the state-law regulation of regional ecological policy in the article.

Key words: regional ecological policy, ecological activity, state, social relations, ecological-political activity, state-legal regulation, subject of state power.