

Є. Г. Карташов,
д. н. з держ. упр., Академія Муниципального управління

ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

E. Kartashov,
Doctor of Public Administration, the Academy of Municipal Management

THE EUROPEAN PRACTICE OF IMPLEMENTING ENVIRONMENTAL STRATEGIES

Узагальнення досвіду країн-членів Ради Європи у сфері природоохоронної діяльності на регіональному рівні засвідчило, що на увагу заслуговують, насамперед, такі механізми розвитку екологічної демократії, як: організаційний — об'єднання ініціатив, механізмів, фондів, науково-дослідницьких програм й існуючої інформації для збереження і покращення природного та ландшафтного розмаїття; забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища; адміністративний — інтегрована функціональна і довгострокова концепція регіонального планування, що є не комплексом норм, які регулюють планування, а, швидше, визначають права людини в контексті облаштування територій з урахуванням обмежень і можливостей регіонів, де вони проживають.

Summarizing the experience of the Council of Europe in the field of environmental protection at the regional level showed that deserve attention, especially following mechanisms of environmental democracy as: organizational — union initiatives, mechanisms, funds, scientific research programs and existing information preservation and enhancement of the natural and landscape diversity; access to environmental information and public participation in decision-making on matters relating to the environment; Administrative — integrated functional and long-term regional planning concept, which is not a set of rules that govern the planning, but rather define human rights in the context of resettlement areas subject to the limitations and possibilities of the regions where they live.

Ключові слова: механізми розвитку, регіональна екологічна демократія, країни-члени Ради Європи, концепція регіонального планування, реалізація стратегії охорони довкілля.

Key words: mechanisms of development, regional environmental democracy, Member of the Council of Europe, the concept of regional planning, implementation of environmental strategies.

ВСТУП

У питаннях навколишнього середовища, захисту ландшафтів, стабільного розвитку і регіонального чи територіального планування держави-члени Ради Європи зустрічаються з різними проблемами, вирішення яких найчастіше може бути знайдене лише на міжнародному рівні. Рада Європи розробила ряд документів та керівних принципів, які спрямовані на:

- охорону та збереження природного середовища в Європі;
- збереження та покращення середовища життєдіяльності людини;
- розробку концепцій планування та розвитку територій;
- сприяння всебічному підходу до збалансованого стабільного розвитку.

Ідея міждержавної співпраці на рівні Міністрів охорони навколишнього природного середовища визрівала протягом десятиріч і знайшла своє втілення у Програмі "Довкілля для Європи".

На сьогодні створення Європейського екологічного простору як стратегії колегіального вирішення найактуальніших питань захисту довкілля направлено на: розробку та запровадження стратегічної екологічної оцінки (СЕО), тобто оцінки впливу на навколишнє природне середовище планів, програм, політики і законодавства [1]; інтегроване планування землекористування; вирішення економічних та

фінансових проблем впровадження стратегії біологічного та ландшафтного різноманіття; прийняття всіма країнами-членами Ради Європи Протоколу по Реєстру викидів та переносу забруднювачів (РВПЗ); виконання зобов'язань, взятих на себе державами, угод про партнерство ("регіональна домовленість") між країнами регіону; посилення участі громадськості у прийнятті рішень на міжнародному рівні; вдосконалення системи освіти з екологічних питань.

РЕЗУЛЬТАТИ

Розглянемо найдієвіше механізми реалізації стратегії охорони довкілля на регіональному рівні в країнах-членах Ради Європи.

1. Доступ до екологічної інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень, що стосуються навколишнього середовища.

У питаннях, які стосуються навколишнього середовища, удосконалення доступу до інформації та участь громадськості в процесі прийняття рішень підвищує якість рішень, що приймаються та процесу їх виконання, сприяє поліпшенню поінформованості громадськості щодо екологічних проблем, надає громадськості можливість висловлювати свою стурбованість, а державним органам — вести належний облік таких інтересів, прагнучи таким чином сприяти підзвітності та прозорості процесу прийняття рішень і підсиленню громадської підтримки рішень, що приймаються в галузі навколишнього середовища.

Учасники Четвертої конференції Міністрів охорони довкілля в м. Оргус, усвідомлюючи ту роль, яку відіграє Європейська Економічна Комісія ООН (ЄЕК), зокрема її Провідні принципи щодо забезпечення доступу до екологічної інформації та участі громадськості в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього середовища "Довкілля для Європи", схвалених Декларацією міністрів, яка була прийнята на третій Конференції міністрів (25 жовтня 1995 року в Софії, Болгарія), ухвалили Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

Нормативно-правовим підґрунтям зазначеної Конвенції виступили відповідні положення та принципи [2]: І Стокгольмської декларації про середовище навколо людини; ІО Ріо-де-Жанейрської декларації про навколишнє середовище і розвиток; резолюції Генеральної Асамблеї 37/7 від 28 жовтня 1982 року про Всесвітню хартію природи і 45/94 від 14 грудня 1990 року про необхідність забезпечення здорового навколишнього середовища в інтересах добробуту людей; Європейської хартії про навколишнє середовище та охорону здоров'я, яка була прийнята Першою Європейською конференцією "Навколишнє середовище і здоров'я" Всесвітньої Організації Охорони Здоров'я у Франкфурті-на-Майні, Німеччина, 8 грудня 1989 року; Конвенції з оцінки впливу на навколишнє середовище в трансграничному контексті, прийнятої 25 лютого 1991 року в Еспо, Фінляндія; Конвенції про трансграничний вплив промислових аварій; Конвенції про охорону і використання трансграничних річок і міжнародних озер, прийнятих 17 березня 1992 року в Гельсінкі, а також інших регіональних конвенцій.

Структурно конвенція складається з 22 статей і 2 додатків. Відповідно до статті 1, з метою сприяння захисту права кожної людини нинішнього і майбутніх поколінь жити в навколишньому середовищі, сприятливому для її здоров'я та добробуту, кожна із Сторін гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, у відповідності до положень цієї Конвенції. Згідно з п. 9 статті 3, у межах відповідних положень цієї Конвенції громадськість отримує доступ до інформації, має можливість брати участь у процесі прийняття рішень і має доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, без дискримінації за ознаками громадянства, національної приналежності або місця проживання, а у випадку юридичної особи, без дискримінації за ознаками її зареєстрованого місцезнаходження або фактичного центру діяльності (п. 9 ст 3) [3].

Основні положення Конвенції прописано у статтях 4—9. Зокрема статті 4 та 5 закріплюють положення про доступ до екологічної інформації, її збір та поширення, акцентуючи увагу на обов'язках державних органів та правах громадськості. Статті 6, 7, 8 регулюють участь громадськості в прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності; питань розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних з довкіллям; підготовці нормативних актів виконавчої влади. Стаття 9 гарантує доступ до правосуддя кожній особі, яка вважає, що її запит з отримання інформації відповідно до умов Статті 4 було проігноровано, неправомірно відхилено частково чи повністю, неадекватно задоволено, або підхід до розгляду такого запиту не відповідає положенням зазначеної статті.

Зауважимо, що у багатьох документах Ради Європи неодноразово підкреслювалась необхідність розширення громадської участі у вирішенні публічних завдань. Зокрема, Рекомендація 19 (2001) Комітету міністрів Ради Європи про участь громадян у місцевому публічному житті визначила основні напрями, інституційні механізми демократичної участі на регіональному рівні та конкретні кроки заохочення громадян до участі у місцевому публічному житті.

2. Заходи, що спрямовані на захист ландшафтів, управління ними та планування.

На міжнародному рівні у сфері охорони та управління природною і культурною спадщиною, регіонального та просторового планування, місцевого самоврядування та трансграничного співробітництва чинними є наступні правові інструменти:

— Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (995_032) (Берн, 19 вересня 1979 року);

— Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи (994_226) (Гранада, 3 жовтня 1985 року);

— Європейська конвенція про охорону археологічної спадщини (переглянута) (994_150) (Валлетта, 16 січня 1992 року);

— Європейська рамкова конвенція про трансграничне співробітництво між територіальними общинами або властями (995_106) (Мадрид, 21 травня 1980 року) та додаткові протоколи (994_099) до неї;

— Європейська Хартія місцевого самоврядування (994_036) (Страсбург, 15 жовтня 1985 року);

— Конвенція про біологічне різноманіття (995_030) (Ріо-де-Жанейро, 5 червня 1992 року);

— Конвенція про охорону світової культурної та природної спадщини (995_089) (Париж, 16 листопада 1972 року);

— Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (994_015) (Орхус, 25 червня 1998 року).

У 2000 році у Флоренції було ухвалено Європейську ландшафтну конвенцію (ETS N 176) [73], яка набула чинності 1 березня 2004 року. Конвенція застосовується щодо всієї території Сторін і охоплює природні, сільські, міські та приміські території, разом із землями, внутрішніми водами та морськими акваторіями. Це стосується ландшафтів, які можна вважати винятковими, а також звичайних або занедбаних ландшафтів. У цій Конвенції вперше зроблено наголос на цінності всіх ландшафтів, у тому числі і нашого повсякденного довкілля. Ціллю цієї Конвенції є сприяння охорони, регулювання та планування ландшафтів, а також організація європейської співпраці з питань ландшафту. Конвенція визначає заходи, що спрямовані на захист ландшафтів, управління ними та планування в усій Європі з метою досягати довготермінового розвитку за умов балансу та гармонії між соціальними та економічними потребами, та потребами довкілля.

Ландшафт — означає територію, як її сприймають люди, характер якої є результатом дії та взаємодії природних та/або людських факторів. Ландшафт є важливою складовою якості життя людини всюди: в містах і сільській місцевості, у занедбаній місцевості та місцевості високої якості, в місцевості виняткової краси та в звичайній місцевості. Ландшафт відіграє важливу суспільну роль у культурній, екологічній, природоохоронній та соціальній сферах і є ресурсом, який сприяє економічній діяльності. Відповідно його охорона, регулювання та планування може сприяти створенню нових робочих місць та формуванню місцевих культур. Він є основним компонентом європейської природної та культурної спадщини, який сприяє добробуту людей та консолідації європейської ідентичності.

Розвиток сільського та лісового господарства, технічних засобів промислового виробництва та добування мінералів, а також регіонального планування, міського планування, транспорту, інфраструктури, індустрії туризму та відпочинку, так само як і, на більш загальному рівні, зміни у світовій економіці, у багатьох випадках прискорюють зміну ландшафтів, що обумовлює нагальність і першочерговість співпраці в напрямку розробки нових інструментів їх збереження, охорони, регулювання та планування.

Для цілей Європейської ландшафтної конвенції, статтею 1 введено наступні визначення. Охорона ландшафту означає діяльність щодо збереження та підтримання важливих або характерних рис ландшафту, яка виправдовується його спадковою цінністю, зумовленою його природною конфігурацією та/або діяльністю людей. Регулювання ландшафту означає діяльність, з точки зору сталого розвитку, спрямовану на забезпечення постійного утримання ландшафту для узгодження змін, спричинених соціальними, економічними та екологічними процесами та керування ними. Планування ландшафту означає активну діяльність, спрямовану у майбутнє, щодо поліпшення, відновлення або створення ландшафтів. Ландшафтна політика означає формування компетентними органами влади загальних принципів, стратегій та керівних положень, які дозволяють вживати конкретні заходи, спрямовані на охорону, регулювання та планування ландшафтів.

Структурно Конвенція складається з преамбули, чотирьох частин та 18 статей. Частина I — Загальні положення, у статтях 1—3 встановлюються терміни, сфера застосування та цілі Конвенції. Частина II — Національні заходи, у статтях 4—6 визначено розподіл обов'язків, згідно з принципом субсидіарності та загальні й конкретні заходи. Частина III — Європейська співпраця, статтями 7—11 надає рекомен-

дації щодо: міжнародної співпраці, взаємодопомоги та обміну інформацією, заохочування трансграничного співробітництва, моніторингу запровадження Конвенції, присудження "Ландшафтного призу Ради Європи". Частина IV — Прикінцеві положення, статті 12—18 регулюють процес підписання, ратифікації, набуття чинності, приєднання тощо.

Україна у 2005 році ратифікувала Конвенцію (Закон № 2831-IV від 07.09.2005) та вживає заходи щодо її впровадження. Зазначимо, що положення цієї Конвенції не повинні зашкоджувати більш жорстким положенням стосовно охорони, регулювання та планування ландшафту, які містяться в інших існуючих або тих, що існують у майбутньому, національних або міжнародних інструментах, які мають обов'язкову юридичну силу.

Європейська конференція міністрів, які відповідають за управління територіями (СЕМАТ), збирає разом представників всіх держав — членів Ради Європи для з'ясування викликів, що пов'язані з проблемою управління територіями. Робота СЕМАТ зосереджується на довготривалому економічному, соціальному плануванні й плануванні довкілля в розширеній Європі через регіональне або просторове планування.

Керівні принципи зачіпляють проблеми, що мають безпосереднє відношення до головних принципів Ради Європи. Вони розроблені не як комплекс норм, що регулюють планування, а скоріше, визначають права людини в контексті обслуговування територій. Як підкреслюється в Європейській хартії регіонального планування, яка також була прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи у формі рекомендацій, "регіональне/просторове планування являє собою географічне представлення економічної, соціальної, культурної і екологічної політики суспільства". Таким чином, ціль "Керівних принципів" полягає у визначенні засобів, через які населення всіх країн Європи в змозі досягнути відповідного рівня життя з урахуванням обмежень і можливостей регіонів, де вони проживають.

У 2000 році Конференцією міністрів, відповідальних за територіальний розвиток (Ганновер, ФРН) було ухвалено "Основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту" (Рекомендація 72_2000) [4]. Цей документ являє собою розвиток більш загальних ідей стійкого розвитку, сформульованих на міжнародній конференції в Ріо-де-Жанейро. У ньому зафіксовано загальне трактування того, що таке просторовий розвиток, і за якими принципами потрібно займатися територіальним плануванням в Європі, а також закріплено визначення регіонів, під якими, у даному документі, розуміються не тільки цілісні адміністративні одиниці, але й трансграничні коаліції, що створюються у межах конкретних завдань.

Документ рекомендує до застосування десять основних принципів, на яких має базуватися політика стійкого просторового розвитку в країнах Європи та конкретні заходи для європейських культурних ландшафтів.

ВИСНОВКИ

Основоположні принципи сталого просторового розвитку Європейського континенту [4].

Забезпечення територіального узгодження через більш збалансований соціальний і економічний розвиток регіонів та підвищення їх конкурентоспроможності.

Удосконалення взаємовідносин міста і села. Міські системи і функції, включаючи системи і функції малих та середніх регіональних центрів, повинні розвиватися таким чином, щоб сприяти доступу до них сільських мешканців. Партнерські відношення між містом і селом мають відіграти важливу роль, зокрема, в розвитку мережі суспільного транспорту, відродженні й диверсифікації сільського виробництва, підвищенні ефективності інфраструктури, розвитку зон відпочинку і збереження культурної та природної спадщини. Умовою ефективного партнерства є співробітництво на принципах рівності місцевих адміністрацій.

Створення збалансованих умов транспортної доступності. Необхідно терміново завершити створення Пан-європейської Транспортної Мережі, що забезпечить надійний доступ у будь-яку точку Європи, та збільшити її пропускну здатність. Підписані раніше узгодження щодо конфігурації мереж необхідно переглянути у відповідності з вимогами просторового розвитку.

Розвиток доступу до інформації та знанням. На державному рівні і регіональному належить забезпечити інтерфейси між виробниками інформації і потенціальними користу-

вачами. Слід сприяти створенню банків поточних даних для розвитку зовнішніх зв'язків регіонів.

Скорочення негативного впливу на довкілля. Необхідно попереджати виникнення екологічних проблем, що є наслідком не узгодженості галузевих програм з рішеннями, що приймаються на місцях.

Відродження і захист природних ресурсів та природної спадщини. Слід зберігати природні ресурси, які не тільки підтримують природний баланс екосистем, але й забезпечують рекреаційну цінність й якість життя регіонів. Просторове планування має приймати до уваги Конвенцію по збереженню європейської природи та довкілля та Загальноєвропейську стратегію біологічного та ландшафтного різноманіття. Створення екологічних мереж та взаємоузгодженої мережі особливо охороняємих територій є одним з головних заходів.

Зростання культурної спадщини як фактор розвитку. Метою є не тільки консервація пришколо, але й гармонія та креативність сучасної архітектури і міського дизайну з історичною спадщиною.

Розвиток безпечного добутку енергоресурсів. Просторове планування має бути направлено на використання відновлюваних джерел енергій як просторово прив'язаних та екологічно безпечних систем. Слід оздоровити площадки під АЕС, що є новим завданням у просторовому плануванні.

Підтримка стійкого туризму.

Обмеження наслідків природних катастроф. У додаток до принципів, що відносяться к політиці стійкого просторового розвитку, пропонуються більш конкретні заходи для європейських культурних ландшафтів, а також особливі заходи з досягнення збалансованого стійкого розвитку в окремих регіонах. Зацікавлені сторони мають визначитися, які з запропонованих заходів мають бути прийнятими наскільки вони пріоритетні для політиці просторового розвитку.

Література:

1. Національний посібник з розвитку потенціалу СЕО як інструменту для впровадження Протоколу СЕК ООН по СЕО в Україні (2009) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.un.kiev.ua/bc/jobs/459

2. Посібник з доступу до правосуддя до Оргуської конвенції / [під редакцією С. Стека]; Регіональний екологічний центр для Центральної та Східної Європи. — Шентендре, Угорщина, 2003. — 127 с.

3. Матеріали Оргуської Конвенції "Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля", від 25.06.1998 р. — Рівне, 2000. — 23 с.

4. Рекомендація 72 (2000), содержащая заключение по вопросу о "Руководящих принципах устойчивого пространственного развития европейского континента", разработанная в рамках подготовки к 12-й Европейской конференции министров, отвечающих за региональное планирование (Ганновер) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.coe.int/t/R/Clrae/\[Russian_doc\]/\[1999\]/REC_72_Ru.asp](http://www.coe.int/t/R/Clrae/[Russian_doc]/[1999]/REC_72_Ru.asp)

References:

1. National guidance on capacity building as a tool for the implementation of the Protocol UNECE SEA in Ukraine (2009), available at: www.un.kiev.ua/bc/jobs/459 (Accessed 20 May 2009).

2. Stek, S. (2003), Posibnyk z dostupu do pravosudiva do Orhus'koi konventsii [Manual access to justice to the Aarhus Convention], Rehional'nyj ekolohichnyj tsentr dlia Tsentral'noi ta Skhidnoi Yevropy, Shentendre, Uhorschyna.

3. Materialy Orhus'koi Konventsii "Pro dostup do informatsii, uchast' hromads'kosti v protsesi pryjniattia rishen' ta dostup do pravosudiva z pytan', scho stosuiut'sia dovkillia" (1998) [Materials Aarhus Convention "On Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters"], Rivne, Ukraine.

4. Recommendation 72 (2000), containing the opinion on the "Guiding principles for sustainable spatial development of the European continent", developed in preparation for the 12th European Conference of Ministers responsible for regional planning (Hannover), available at: [www.coe.int/t/R/Clrae/\[Russian_doc\]/\[1999\]/REC_72_Ru.asp](http://www.coe.int/t/R/Clrae/[Russian_doc]/[1999]/REC_72_Ru.asp) (Accessed 10 May 1999).

Стаття надійшла до редакції 21.04.2016 р.