

7. Адміністративне право і процес; інформаційне право;

*Казанчук Ірина Дмитрівна,
кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративної
діяльності ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ
THE ADMINISTRATIVE LEGAL SYSTEM SUBJECTS OF
ENVIRONMENTAL AND ECOLOGICAL SAFETY IN UKRAINE**

Анотація. У статті на підставі аналізу чинного адміністративного законодавства України розглянуто систему суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Автором вказані основні особливості, що характеризують суб'єктів природоохоронної діяльності, виходячи зі змісту їх повноважень. Визначені напрямки оптимізації правового статусу державних органів України в природоохоронній сфері.

Ключові слова: правова система, адміністративне законодавство України, суб'єкти, органи державної влади, охорона навколишнього середовища, екологічна безпека.

Аннотация. В статье рассмотрены система и правовой статус субъектов охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности в Украине. На основании анализа действующего административного законодательства Украины и научных концепций полномочия государственных (природоохранных) органов, а также определены направления оптимизации их природоохранной деятельности в условиях развития интеграционных процессов.

Ключевые слова: правовая система, административное законодательство Украины, субъекты, органы государственной власти, охрана окружающей среды, экологическая безопасность.

Annotation. This article considers the competence of the National Police of Ukraine. Based on the analysis of the norms of legislative and regulatory legal acts of Ukraine identified ways to improve police powers in the environmental field. The place and importance in the police system of the subjects of the administrative law protection of the environment and ecological safety in Ukraine.

Keywords: legal system, administrative legislation of Ukraine, subjects, public authorities, environmental protection, ecological safety.

Постановка проблеми. Раціональне використання і відтворення природних ресурсів стає однією з найбільш глобальних проблем людства. Реалії сьогодення свідчать, що одним із факторів, який визначає процес формування розвиненої правової держави, розвиток сучасного суспільства є забезпечення належного стану охорони навколишнього природного середовища в Україні. У Конституції України забезпечення прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, належне забезпечення екологічної безпеки визнані обов'язком держави [1, Ст. 50]. Україна, як і кожна правова держава, здійснює свої заходи, призначені для досягнення стану захищеності потреб особистостей, суспільства і держави в екологічній безпеці, через відповідні державні органи. Тому в контексті адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, питання створення ефективної системи суб'єктів управління природоохоронною сферою, реформування органів державної влади та впровадження в їх діяльність європейських стандартів отримали новий підхід. Адже саме від ефективної природоохоронної діяльності державних органів і громадських інституцій залежить належний стан захисту екологічних прав та підтримання екологічної рівноваги на території України.

Аналіз останніх досліджень. В свій час питання правового забезпечення діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки досліджувались у працях В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкової, В. М. Гарашук, А.П. Гетьмана, Н.Р. Малишевої, Б.Г., Розовського, К.А. Рябець, Ю.С. Шемшученко, В.М. Шульги та ряду інших вчених. Між тим, у зв'язку зі змінами, що відбуваються в Україні останнім часом, європеїзацією природоохоронного законодавства в Україні, реформуванням системи та структури державних органів, активізацією дій громадськості питання визначення системи суб'єктів адміністративно-правової охорони природного середовища, глибокого аналізу здійснюваних ними повноважень та розробки на цих засадах пропозицій щодо їх удосконалення набуває особливого значення.

Метою статті є дослідження системи суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в Україні, аналізу чинного

адміністративного законодавства, норми якого регулюють правовий статус природоохоронних державних органів, визначення напрямків удосконалення їх природоохоронної діяльності. Це є актуальним з точки зору теорії і практики розвитку адміністративної науки в ході реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Виклад основного змісту. Зрозуміло, що в рамках даної статті не можна охопити всі проблеми, пов'язані з правовим регулювання діяльності суб'єктів природоохоронної діяльності в Україні. Тому запинимося лише на деяких з них. Перш ніж визначити коло суб'єктів звернемося спочатку до термінологічного походження основних понять. Хотілося б відмітити, що питання про суб'єктів в адміністративному праві є одним з важливих, оскільки мова йде про учасників адміністративно-правових відносин, що вирішують завдання і виконують функції виконавчої влади, та які координують розпорядницькі та контрольні-наглядові повноваження у галузі державного управління і місцевого самоврядування, розглядають справи про адміністративні правопорушення у різних сферах суспільного життя [2, с. 96-97, с. 213], у тому числі й природоохоронній.

На думку Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука і багатьох інших вчених, суб'єкти в адміністративно-правовому аспекті – це фізичні і юридичні особи, які відповідно до адміністративно-правових норм наділені певним обсягом прав та обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання управлінських відносин, а також реалізують функції виконавчої влади [3, с. 149].

Необхідно вказати основні особливості, що характеризують суб'єктів. Це:

- 1) реальні учасники адміністративно-правових відносин, які володіють адміністративно-правовим статусом та беруть участь в організації державного управління;
- 2) одна із сторін публічної управлінської діяльності наділена відповідною компетенцією, повноваженнями, наданими законодавством;
- 3) вони можуть бути конкретними учасниками адміністративно-правових відносин, виступаючи за власним бажанням (громадяни) або в силу обов'язку (органи виконавчої влади).

Звісно, коло таких суб'єктів різноманітне. Головне що об'єднує їх – це володіння особливою юридичною якістю, а саме: адміністративною правоздатністю, тобто здатністю набувати відповідний комплекс юридичних прав і обов'язків і нести відповідальність за їх реалізацію. Певним чином усі суб'єкти створюють систему [4, с. 87]. Незважаючи на те, що термін «система» широковживаний і в науці та в повсякденному житті, до теперішнього часу не існує загальновизнаного його значення. Так в Юридичній енциклопедії Ю. С. Шемчушенко вказується, що система («сполучення», «ціле») – це множина (сукупність) взаємопов'язаних елементів (частин), що взаємодіє з середовищем, як єдине ціле [5, с. 232]. Тобто поняття «система» в загальному розумінні є щось ціле, створене з окремих частин та елементів для цілеспрямованої діяльності.

В адміністративному праві під системою більшість вчених розуміють сукупність суб'єктів, що розглядаються як єдине ціле. Саме в такому сенсі кажуть про систему управління в різних галузях права, систему виробництва, тощо [6, с. 44]. У свою чергу правова система – це комплекс взаємозалежних і узгоджених юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ які виникають унаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, правові відносини, законодавство) [7, с. 71].

В питанні класифікації природоохоронних державних органів на сьогодні у юридичній науці існують різні точки зору. Зокрема, А.П. Гетьман поділяє їх на міжгалузеві та галузеві, пояснюючи це тим, що удосконалення адміністративно-правового статусу і компетенції суб'єктів міжгалузевого регулювання здійснюється на принципі, відповідно до якого реалізація урядових програм по забезпеченню охорони навколишнього природного середовища та природокористування повинна здійснюватися за умов розмежування суб'єктів галузевого і міжгалузевого управління [8, с. 121]. Кожний з суб'єктів повинен мати у своєму розпорядженні такий адміністративно-правовий статус, що дозволяв би взяти ефективну участь у проведенні єдиної державної екологічної політики шляхом виконання певних функцій організації, контролю або інформаційного керівництва діяльністю невіддільних їм органів, юридичних осіб.

З аналізу чинного законодавства України [9] та відповідно до змісту повноважень систему суб'єктів охорони природного середовища та забезпечення екологічної безпеки складають органи законодавчої влади, уповноважені органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та спеціально уповноважені (природоохоронні) структури [10, с. 92].

Іншої точки зору щодо класифікації дотримується О.Я. Лазор, котрий класифікує природоохоронні органи наступним чином:

1. Органи загальної компетенції: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

2. Органи спеціальної компетенції, до яких віднесено центральні органи виконавчої влади, урядові органи державного регулювання із підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації екологічної політики та охорона навколишнього середовища на загальнодержавному та місцевому рівнях є головним призначенням [11, с. 16].

З наукових позицій, аналізу чинного законодавства та організації системи природоохорони та забезпечення екологічної безпеки дозволяє виділити основні групи органів держави, форми їх правової організації у зазначеній галузі:

1. Органи загальної компетенції, їх спеціалізовані структури.
2. Органи спеціальної компетенції.
3. Органи єдиної системи запобігання і реагування на надзвичайні екологічні ситуації.

Кожен державний орган здійснює регулювання в межах своєї компетенції та притаманними їм методами. Вищі органи державної влади і регулювання приймають закони, постанови, інші правові акти, спрямовані на забезпечення екологічної безпеки. Органи місцевого самоврядування та місцеві органи влади приймають свої природоохоронні акти і контролюють виконання законодавчих актів, прийнятих вищими органами влади у цій галузі.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день існує проблема дублювання нормативно-правових актів, що регулюють відносини інститутів державної

влади між собою і суспільством взагалі у зазначеній сфері. В першу чергу, це стосується органів місцевого самоврядування, які відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» повинні координувати діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління у сфері реалізації екологічної політики на території ради [12].

Сформована наразі система центральних органів виконавчої влади, що функціонують у сфері охорони навколишнього природного середовища, є досить складною та поділяється на такі ланки як: міністерства і відомства, кожна з яких має своє призначення, повноваження щодо прийняття рішень із питань охорони довкілля, екологічної безпеки, використання природних ресурсів. Для одних міністерств та відомств природоохоронна діяльність є головною, домінуючою функцією. Їх відносять до групи спеціально уповноважених органів виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища. Для інших органів виконавчої влади природоохоронна діяльність є тільки складовою частиною основних функцій при реалізації державної політики з певних питань.

Складовою частиною державної системи суб'єктів природоохоронної діяльності є органи виконавчої влади галузевої компетенції – міністерства, які, виходячи із загальних принципів державного управління і керівництва підвідомчими органами, здійснюють відповідні природоохоронні функції. Міністерства утворюють коло суб'єктів регулювання галузевого рівня, компетенція яких обмежена в основному дорученою їм сферою державного контролю, що спрямована на забезпечення охорони природного середовища та природокористування, розвитку галузі шляхом розробки і реалізації превентивних заходів, впровадження науково-технічних досягнень і передового досвіду в практичну діяльність підлеглих органів, юридичних осіб [11, с. 14].

Підтримуючи науковий підхід А. Улютіної, за основу візьмемо наступну систему суб'єктів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища, поділяючи їх за такими критеріями [13, с. 13-14]:

1. Органи загальнодержавного рівня регулювання природоохоронних відносин, під якими слід розуміти уповноважені законодавчими актами органи

державної влади, до повноважень яких серед інших належать і повноваження у сфері забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до покладених на них завдань вони здійснюють комплексний державний контроль в зазначеній галузі. І до них віднесені:

- Верховна Рада України (здійснює законодавчу функцію - прийняття законодавчих документів, що містять концептуальні, програмні положення для вирішення актуальних екологічних проблем, а також ратифікація міжнародних угод і гармонізація, відповідно до цих угод, національного законодавства).

- Президент України (відповідно до наданих прав, виступає гарантом стабільності суспільних правовідносин, у тому числі й правовідносин у екологічній сфері, також має можливість активно впливати на розвиток екологічного законодавства, вдосконалення організаційної системи регулювання в галузі забезпечення екологічної безпеки, формування програм і заходів, спрямованих на попередження й нейтралізацію шкідливих техногенних впливів).

- Рада національної безпеки і оборони України, до повноважень якої зокрема віднесено внесення пропозицій Президентові України щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки і оборони, зокрема і в сфері екологічної безпеки; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної (у тому числі екологічної) безпеки і оборони у мирний час; координація та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони за умов воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

- Кабінет Міністрів України (здійснює реалізацію екологічної політики; безпосередньо пов'язаний із здійсненням усіх інших його повноважень в економічній і соціальній сферах, має за свою мету забезпечення захисту екологічних інтересів держави та її громадян, утворює Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, тощо).

- Центральні органи виконавчої влади – це органи спеціальної компетенції та урядові органи державного регулювання із підпорядкованими їм

територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації екологічної політики на загальнодержавному та місцевому рівнях є єдиним, головним призначенням. Серед центральних органів виконавчої влади зі спеціальними природоохоронними повноваженнями провідна роль належить Міністерству екології та природних ресурсів України, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки [14, Ст.1]. Деякі функції у природоохоронній сфері реалізуються Міністерством охорони здоров'я України – центральним органом виконавчої влади, щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного і епідемічного благополуччя населення.

2. Органи територіального рівня регулювання природоохоронних відносин:

- Органи місцевого самоврядування [12] та місцеві державні адміністрації [15] як органи виконавчої влади на місцях.

- Територіальні спеціально уповноважені органи управління охороною навколишнього природного середовища та природокористування, які мають широкі повноваження в природоохоронній сфері. Рівень їх адміністративно-правового регулювання та ефективність діяльності у напрямку захисту права громадян на сприятливе природне середовище, забезпечення екологічної безпеки має визначатися повнотою і внутрішньою узгодженістю правових норм з реаліями життя в процесі реалізації політики екологічної безпеки в державі.

Ми поділяємо точку зору О.Я. Лазора, що центральні органи виконавчої влади є важливою складовою частиною загальної системи регулювання відносин, які виникають у сфері взаємодії суспільства і природи [11, с. 14]. Вони реалізують державну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища й природокористування, захисту населення і природного середовища від негативного впливу господарської діяльності. Особливе місце серед центральних органів виконавчої влади в сфері забезпечення екологічної безпеки в країні займають органи Національної поліції України [16]. Їх законодавець відніс до державних органів загального призначення, тому як здійснення

діяльності та реалізація владних повноважень з охорони природного середовища та забезпечення екологічної безпеки з позиції визначення характеру та місця даного органу в системі суб'єктів не є основними.

За територіальною приналежністю в організації системи управління природоохоронною сферою, реалізації екологічної політики можна виділити два основні зрізи: адміністративно-територіальний і галузевий. Перший сформований відповідно до адміністративно-територіального устрою, де суб'єктами управління є інституції різного рівня: державного, обласного, районного та окремих населених пунктів (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування). Питома вага контрольної діяльності належить центральним та місцевим органам виконавчої влади, що здійснюють свою діяльність на основі диференціації, переважно за видами природних ресурсів. Загалом, структура регулювання у сфері екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища в Україні представлена органами державної влади всіх рівнів. Головним завданням державного регулювання є створення передумов для використання природних ресурсів у господарській діяльності із забезпеченням пріоритету права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та досягнення сталого розвитку при застосуванні технологічних і біологічних механізмів із потенційними можливостями природних ресурсів до самовідтворення [8, с. 126].

Відповідно, виходячи із змісту та розподілу повноважень систему органів управління у природоохоронній галузі охоплюють інституції: загального управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи Національної поліції) та спеціального державного управління (Міністерство екології та природних ресурсів України, його територіальні управління, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство земельних ресурсів України, Державний агентство водних ресурсів України, Державний агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства. Також слід до кола суб'єктів віднести урядові органи зі спеціальними повноваженнями. Це Державна екологічна інспекція, органи місцевого самоврядування, а також органи громадського управління (громадські

природоохоронні об'єднання і організації). Зокрема, 5 травня 2015 року Президентом України П. Порошенко були підписані закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо охорони тваринного світу» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони біорізноманіття», на підставі яких відновлені права громадських інспекторів з охорони довкілля. Їх теж треба віднести, на наш погляд, до суб'єктів природоохоронної діяльності. Так, окрім здійснення природоохоронних заходів, діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля спрямована на недопущення порушень законодавства щодо незаконної вирубки лісу, видобутку корисних копалин, контроль щодо недопущення правоохоронними органами корупційних схем у сфері браконьєрства в мисливстві та рибальстві, тощо [17].

Крім того, в питанні запобігання і реагування на надзвичайні екологічні ситуації, систему суб'єктів природоохорони і забезпечення екологічної безпеки в країні складають територіальні і функціональні підсистеми єдиної державної системи. Так, згідно ст. 6 Кодексу цивільного захисту України до суб'єктів, уповноважених захищати населення, території, майно і навколишнє природне середовище – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України, віднесено сили та засоби захисту, до яких, зокрема, входять й аварійно-рятувальні служби та їх підрозділи – аварійно-рятувальні формування, які залучаються для проведення відповідних робіт [18].

Отже, задля ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту та охорони національних інтересів у природоохоронній сфері до адміністративно-правової системи суб'єктів природоохорони та забезпечення екологічної безпеки в Україні належать: Верховна Рада України, державні органи і їх посадові особи (Президент України, Кабінет Міністрів України, суди, прокуратура України, Національна поліція, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади), український народ (окремі громадяни, громадські організації), що об'єднані цілями і зобов'язаннями щодо охорони природи, і які здійснюють узгоджену діяльність у межах законодавства України.

Висновки. Проведені дослідження вказують на неузгодженість дій органів

державної влади різного рівня компетенції та органів місцевого самоврядування у природоохоронній сфері. Але охорона навколишнього природного середовища – це комплексна проблема, що потребує координації зусиль всіх суб'єктів. Тому вкрай актуальною стає необхідність реформування діючої адміністративно-правової системи суб'єктів забезпечення екологічної безпеки та природоохорони, удосконалення правових засад їх діяльності, встановлення нових критеріїв оцінки ефективності природоохоронної діяльності органів виконавчої влади із врахуванням європейських норм і стандартів.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Адміністративне право. Академічний курс: підручник: у 2 т.: Т.1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.; Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
3. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Загальна теорія держави і права за Заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 728 с.
5. Юридична енциклопедія: у 6 т. Т 5 / редкол.: Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.), М. П. Зяблюк, В. Я. Тацій та ін.; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К.: Укр. енцикл., 2003. – С. 626.
6. Шкарупа В. К., Коваль М. В., Савчук О. П., Самофалов Л. П., Мацелик М. О. Адміністративне право: навч. посіб. / В. К. Шкарупа, М. В. Коваль., О. П. Савчук., Л. П. Самофалов., М. О. Мацелик. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2005. – 248 с.
7. Вступ до теорії правових систем: Монографія За редакцією Зайчука О.В., Оніщенко Н.М. – К.: Юридична думка, 2006. – 430 с.
8. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища / А. П. Гетьман // Проблеми законності : зб. наук. пр. – Харків, 2014. – Вип. 125. – С. 119-128.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. (із наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. Панковец А.И. Система управления окружающей среды как одно из приоритетных направлений природоохранной деятельности / А.И. Панковец, С.В. Мирковский // Безопасность жизнедеятельности. – 2004. – №10. – С. 92-94.

11. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : Автореф. дис... д-ра наук з держ. упр: 25.00.02 / О.Я. Лазор / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 36 с.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.
13. Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. А. Улютіна ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 19 с.
14. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32 // Урядовий кур'єр від 05.02.2015. – № 21.
15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – ст.190.
16. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс] / Веб-сайт Верховної Ради України. – 2015. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/580-19>
17. 10 добрих новин для охорони довкілля, 2015. [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://ridna.ua/2015/05/10-dobryh-novyn-dlya-ohorony-dovkillya>
18. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – ст.458.