

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 351(477):504

Т.О. Проценко,
доктор юридичних наук, професор,
О.І. Логвиненко,
кандидат юридичних наук, доцент

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ: СИСТЕМА ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті проаналізовано нормативні акти, що мають безпосередньо регулювати відносини в галузі забезпечення екологічної безпеки. Зазначено, що через суттєву різноплановість об'єктів екологічної безпеки адміністративно-правові відносини її забезпечення мають доволі складний характер, а зміни законодавства не відкоригували питань чіткого окреслення об'єктів екологічної безпеки і системи органів влади, і їх компетенції в цій сфері. Зроблено висновок, що на цьому етапі система державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні лише формується, тому слід звернути увагу на питання чіткого окреслення функцій і повноважень державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки та врегулювання взаємодії між ними.

Ключові слова: екологічна безпека, система органів влади, сфера забезпечення екологічної безпеки.

В статье проанализированы нормативные акты, которые должны непосредственно регулировать отношения в области обеспечения экологической безопасности. Отмечено, что из-за существенной разноплановости объектов экологической безопасности административно-правовые отношения ее обеспечения имеют довольно сложный характер, а изменения законодательства не откорректировали вопросов четкого определения объектов экологической безопасности и системы органов власти, и их компетенции в этой сфере. Сделан вывод, что на данном этапе система государственных органов в сфере обеспечения экологической безопасности в Украине только формируется, поэтому следует обратить внимание на вопрос четкого определения функций и полномочий государственных органов в сфере обеспечения экологической безопасности и урегулирования взаимодействия между ними.

Ключевые слова: экологическая безопасность, система органов власти, сфера обеспечения экологической безопасности.

In paper several regulations which have to govern directly the relations in the field of the ensuring ecological safety are analyzed. It is noted that because of the essential diversity of the objects of ecological safety administrative legal relations of its providing have quite a difficult character, as well as the changes of the legislation haven't modified the issues of an accurate definition of the objects of ecological safety and the system of authorities, as well as their competence in this sphere. The conclusion is drawn that at this stage the system of government bodies in the sphere of the ensuring of ecological safety in Ukraine has just been forming. Therefore it is necessary to pay an

attention to the question of accurate definition of functions and powers of government bodies in the sphere of the ensuring of ecological safety and settlement of interaction between them.

Keywords: *ecological safety, system of authorities, sphere of ensuring ecological safety.*

Упродовж останніх років в Україні приймаються нормативні акти, що мають безпосередньо регулювати відносини в галузі забезпечення екологічної безпеки. Розпочата ще 2010 р. реформа всіх сфер життєдіяльності України, зокрема і екологічної безпеки, на жаль, не мала позитивного продовження, незважаючи на те, що на законодавчому рівні нібито і було внесено суттєві зміни до законодавства.

Питання забезпечення екологічної безпеки побіжно досліджувались такими вченими, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Ю.С. Шемшученко, С.Б. Гавриш, Б.Г. Розовський, В.І. Курило, В.А. Липкан, В.Л. Мунтян, В.В. Петров та ін. Серед досліджень слід виокремити працю А.Б. Качинського “Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращання” [1].

Через суттєву різноплановість об’єктів екологічної безпеки адміністративно-правові відносини її забезпечення мають доволі складний характер. Конституцією (ст. 13) визначено, що об’єктами права власності громадян України є “земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони” і український народ має право користуватися природними об’єктами права власності [2]. Водночас зобов’язаний не заподіювати шкоди природі (ст. 66) [2]. Проте повсякденно здійснювати правомочності власника – тобто володіти, користуватися і розпоряджатися природними ресурсами країни чи окремого її регіону народ не може [3]. Таким чином, право користування і розпорядження цими ресурсами делегується господарюючим суб’єктам, у власності або оренді яких перебувають об’єкти екологічної безпеки, а отже, на них покладається й обов’язок не заподіяти шкоди природним ресурсам під час користування та розпорядження ними. Однак суспільство має контролювати діяльність господарюючих суб’єктів щодо використання природних ресурсів, охорони природного середовища, дотримання статусу екологічно небезпечних територій та об’єктів тощо. У свою чергу, забезпечуючи екологічну безпеку, держава, насамперед, повинна керуватися положеннями Конституції України, в якій чітко визначено, що “<...> забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов’язком держави” (ст. 16) [4]. До об’єктів екологічної безпеки, що визначено об’єктами права власності Українського народу, належать: земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони та навіть такі природні ресурси, які не підлягають індивідуалізації (атмосферне повітря), розташовані в межах територій України та в межах територій, на які поширюються суверенні права та юрисдикція України (континентальний шельф та виключна (морська) економічна зона) [4]. Однак в законодавстві не наведено вичерпного переліку об’єктів екологічної безпеки і тому між науковцями триває полеміка з цього питання.

Окремі вчені зазначають, що до цих об’єктів можна віднести всі природні ресурси, крім тих, що надані в комунальну або приватну власність [4]. Навряд чи можна погодитися з авторами, оскільки окремі об’єкти було передано в приватну власність незаконно, незважаючи на те, що вони є природними ресурсами, як, на-

приклад, прибережні смуги, ліси, озера тощо, всупереч положенням Конституції (забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України). Так, приміром, Національний екологічний центр України змушений був звернутися до Державного агентства земельних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Генеральної прокуратури України та Державної фінансової інспекції України через незаконне використання землі національних парків лісгоспами [6]. Наприкінці 2009 – на початку 2010 рр. Указами Президента України було створено нові національні парки природно-заповідного фонду [7; 8, ст. 3343; 9, ст. 1264; 10, ст. 1269; 11, ст. 385]. У кожному з указів чітко окреслено, які саме землі включаються до складу природного заповідника і в яких користувачів вони вилучаються з подальшою передачею до національних парків в установленому порядку. Проте деякі лісгосподарські підприємства системи Держлісагенства, що мали передати ділянки в постійне користування природно-заповідному фонду, відмовилися це зробити. Таким чином, експерти Національного екологічного центру України зробили висновок, що окремі лісгосподарські підприємства, починаючи з грудня 2009 р., здійснюють господарську діяльність на територіях зазначених вище ділянок, що фактично вже належать національним паркам і природним заповідникам. Така господарська діяльність не погоджена ні з адміністраціями цих установ природно-заповідного фонду, ні з Міністерством екології та природних ресурсів України і використовує бюджетні кошти на землях, які не належать лісгоспам, що, на думку експертів, варто розглядати як корупційну діяльність [6].

Інші ж науковці наполягають, що “об’єктами екологічної безпеки є все, що має життєво важливе значення для суб’єктів безпеки: духовні потреби, цінності та інтереси особи, суспільства і держави, природні ресурси та довкілля як матеріальної основи державного та суспільного розвитку” [12].

Безперечно, визначення власної позиції щодо наведених ситуацій потребує ретельного дослідження і окреслення системи органів влади України щодо забезпечення екологічної безпеки в країні, оскільки через суттєві зміни законодавства, крім об’єктів екологічної безпеки, як ми зазначали вище, невизначеними залишається система органів влади і їх компетенції в цій сфері.

Поняття національної безпеки наведене в статті першій Закону України “Про основи національної безпеки України” [13, ст. 351]. Зміст зазначеної статті серед інших життєво важливих складових національної безпеки містить, зокрема, положення, що безпосередньо стосуються екологічної безпеки: захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сфер державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Відповідно до Закону України “Про основи національної безпеки України” [13, ст. 351] в екологічній сфері держава має забезпечити: здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об’єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; впровадження у виробництво сучасних, екологічно безпечних, ресурсо- та енергозберігаючих технологій, підвищення ефективності використання природних ресурсів, розвиток технологій переробки та утилізації відходів; поліпшення екологічного стану річок України, насамперед басейну р. Дніпро, та якості

питної води; запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів та поліпшення їх екологічного стану; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин, організмів; реалізація заходів щодо зменшення негативного впливу глобальних екологічних проблем на стан екологічної безпеки України, розширення її участі в міжнародному співробітництві з цих питань.

Належне виконання обов'язків держави у забезпеченні екологічної безпеки, закріплене у ст. 16 Конституції України, можливе лише за умов створення в країні ефективного механізму управління системою екологічної безпеки, за якого "державними і недержавними інституціями забезпечується екологічна рівновага і гарантується захист середовища проживання населення країни і біосфери в цілому, атмосфери, гідросфери, літосфери і космосфери, видового складу тваринного і рослинного світу, природних ресурсів, збереження здоров'я і життєдіяльності людей і виключаються віддалені наслідки цього впливу для теперішнього і прийдешніх поколінь" [12]. Однак нестабільність системи і структури центральних органів виконавчої влади, декларативність і суперечливість закріплених у Конституції і законодавстві України положень розбалансували роботу державних органів влади, що уможливило зловживати і порушувати норми законодавства як представникам громадянського суспільства, так і представникам органів державної влади і загалом не дозволило досягти належної якості забезпечення екологічної безпеки.

У ст. 4. "Суб'єкти забезпечення національної безпеки" Закону України "Про основи національної безпеки" [13, ст. 351] окреслено загальне коло суб'єктів, а саме: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; органи і підрозділи цивільного захисту; громадяни України, об'єднання громадян.

Слід зазначити, що Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" 2015 р. [14, ст. 110] коло суб'єктів забезпечення національної безпеки було розширено органами і підрозділами цивільного захисту. Згідно з цим через "невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; непідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; небезпеку техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму" у сфері цивільного захисту необхідно забезпечити ефективне функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, оснащення сучасними видами техніки сил цивільного захисту; вжити організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів для зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій до прийнятних рівнів; рівні екологічної, ядерної та радіаційної безпеки підвищити до норм і стандартів у відповідній сфері, в тому числі перетворити об'єкт "Укриття" Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему.

Спеціальні органи влади забезпечення екологічної безпеки України жодним законодавчим актом не визначено і, відповідно, можна скласти приблизний перелік, ретельно проаналізувавши законодавство України в контексті компетенції кожного з них. У грудні 2010 р. Указом Президента України № 1085/2010 “Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади” влада намагалася реорганізувати систему центральних органів виконавчої влади з метою “оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління” [15, ст. 3334]. Так, система державних органів, які можна віднести до сфери забезпечення екологічної безпеки, зазнала істотних змін – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України реорганізовано, створено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України. Крім цього, положеннями зазначеного Указу шляхом реорганізації Державного комітету України із земельних ресурсів було створено Державне агентство земельних ресурсів України, Державного комітету лісового господарства України – Державне агентство лісових ресурсів України, Державного комітету України по водному господарству – Державне агентство водних ресурсів України, Національне агентство екологічних інвестицій України – Державне агентство екологічних інвестицій України. Крім цього, до спеціальних органів влади за законодавством на 2010 р. можна віднести Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державну інспекцію сільського господарства України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України, Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, Державне агентство рибного господарства України, Державну санітарно-епідеміологічну службу України.

Слід зазначити, що на сьогодні ситуація в цій сфері змінилась. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [16, ст. 2105] утворено органи державної влади, що безперечно, можна віднести до системи забезпечення екологічної безпеки: Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (реорганізувавши Державну ветеринарну та фітосанітарну службу з приєднанням Державної інспекції з питань захисту прав споживачів, Державної санітарно-епідеміологічної служби); Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, реорганізувавши Державне агентство земельних ресурсів України шляхом перетворення; Державну службу України з безпеки на транспорті (реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з безпеки на морському та річковому транспорті, Державну інспекцію з безпеки на наземному транспорті та підпорядкувавши Державну спеціальну службу транспорту); Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (реорганізувавши шляхом злиття Державну службу з лікарських засобів та Державну службу з контролю за наркотиками); Державну інспекцію енергетичного нагляду України, поклавши на Інспекцію функції з реалізації державної політики з нагляду (контролю) у сфері електроенергетики та теплопостачання; Державне агентство України з питань відновлення Донбасу.

Крім зазначеного, постановою ліквідовано низку органів державної влади, що, на думку її авторів, могли б дублювати певні повноваження, функції органів влади або ж сприяти корупційним діям. Зокрема, Державну службу з питань захисту персональних даних; Державну службу з питань протидії ВІЛ-інфекції/

СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань, поклавши її функції на Міністерство охорони здоров'я; Державну інспекцію сільського господарства, поклавши функції із здійснення реєстрації та обліку машин на Міністерство внутрішніх справ, функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині експлуатації та технічного стану машин – на Державну службу з безпеки на транспорті, функції із здійснення сертифікації насіння і садівного матеріалу – на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, функції із здійснення державного нагляду (контролю), а саме: дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів – на Державну екологічну інспекцію;

Отже, можна зробити висновок, що на цьому етапі система державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні лише формується. Під час формування дуже важливими є питання чіткого окреслення функцій і повноважень, оскільки часто існує загроза їх дублювання. Також слід на законодавчому рівні належним чином врегулювати питання взаємодії між державними органами у сфері забезпечення екологічної безпеки, забезпечити координацію їх діяльності. Так, доцільно було б розробити та прийняти інструкцію із взаємодії і координації між державними органами у сфері забезпечення екологічної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Качинський А.Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращання : монографія / А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2001. – 312 с. – (Екологічна безпека ; вип. 5).
2. Конституція України. Коментар основних положень Конституції України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина / Упоряд. М.І. Хавронюк. – К. : Літера ЛТД, 2008. – 112 с.
3. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти / І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв, В.С. Бабкова та ін. ; за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сибільової, О.М. Толочка. – Харків : Право, 2000. – 272 с.
4. Науково-практичний коментар Конституції України. – Х., 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // [http : // apelyacia.org.ua](http://apelyacia.org.ua).
5. Екологічне право України : підручник / За редакцією професорів А.П. Гетьмана і М.В. Шульги. – Х. : "Право", 2005. – 385 с.
6. Лісгоспи незаконно використовують землі нацпарків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pryroda.in.ua/forest/lishospy-nezakonno-vukorystovuyut-zemli-natsparkiv>
7. Про створення національного природного парку "Кременецькі гори" : Указ Президента від 11 грудня 2009 року № 1036/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1036/2009>.
8. Про створення національного природного парку "Дермансько-Острозький" : Указ Президента від 11 грудня 2009 року № 1039/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 97. – Ст. 3343.
9. Про створення національного природного парку "Слобожанський" : Указ Президента від 11 грудня 2009 року № 1047/2009 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 37. – Ст. 1264.
10. Про створення національного природного парку "Кармелюкове Поділля" : Указ Президента від 16 грудня 2009 року № 1057/2009 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 37. – Ст. 1269.
11. Про створення національного природного парку "Дністровський каньйон" : Указ Президента від 3 лютого 2010 року № 96/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 8. – Ст. 385.
12. Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія / В.А. Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – 600 с.
13. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.
14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 16. – Ст. 110.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
16. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.

Отримано 12.03.2015