

*Постригань В. С.,**здобувач кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ГІДРОМЕТЕОРОЛОГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. В науковій статті здійснено детальний аналіз системи нормативно-правових актів, якими урегульовано сферу гідрометеорологічної діяльності. Автором зазначено, що законодавство про гідрометеорологічну діяльність можна поділити на дві частини: загальне законодавство й спеціальне законодавство.

Ключові слова: гідрометеорологічна діяльність, нормативно-правовий акт, загальне законодавство, норми спеціального законодавства.

Постановка проблеми. Серед основних умов ефективного регулювання гідрометеорологічної діяльності є удосконалення нормативної правової бази в цій галузі, гармонізація її з міжнародним законодавством.

Держава забезпечує життєдіяльність суспільства як системи через використання влади, а право – через нормативне регулювання. Останнє споконвічно покликано бути стабілізуючим і заспокійливим фактором завдяки принципам волі і справедливості, які містяться в ньому.

Поряд з цим, право є елементом системи соціального нормативного забезпечення. Слід визнати, що право виступає необхідним засобом регулювання взаємин індивідів, соціальних груп, всього суспільства в цілому, і воно само виступає як соціальна цінність. Основним призначенням права є упорядкування і організація взаємин громадян, їхньої поведінки і, враховуючи їх індивідуальні потреби, спрямування діяльності членів суспільства в русло загальносоціальних інтересів.

На сьогоднішній день існує багато наукових праць українських та російських вчених, які стосуються питань становлення і розвитку сфери гідрометеорологічної діяльності, зокрема дослідженням цього питання займалися такі українські, вчені як Л. Березівська, В. Берека, О. Биковська, Т. Сущенко, Н. Харінко, Т. Цвірова, також такі російські науковці, як О. Асмолов, Г. Буданова, В. Горський, А. Журкіна, М. Коваль, В. Лешер, А. Фомина, А. Щетініна, С. Ямбург.

Мета статті: здійснити детальний аналіз системи нормативно-правових актів, якими урегульовано сферу гідрометеорологічної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Розкриваючи систему законодавства, яким урегульовано сферу гідрометеорологічної діяльності, вважаємо, що нормативно-правові акти у сфері гідрометеорологічної діяльності в залежності від суб'єкта, який його видав, можна поділити на: 1) акти Верховної Ради України; 2) акти Президента України; 3) акти органів виконавчої влади; 4) акти місцевих органів влади.

1. Акти Верховної Ради України.

Верховенство права зафіксоване в ст. 8 Конституції України як принцип поряд з визначенням вищої юридичної сили норм Конституції України. Верховенство права – це ціннісна категорія, гуманістичний ідеал розвитку суспільства. Конституція – це основний закон громадянського суспільства і держави, який має найвищу юридичну силу, прийнятий народом шляхом референдуму або від його імені парламентом, що регламентує

основи суспільного, політичного, економічного життя суспільства, права і свободи громадян, визначає межі здійснення державної влади і слугує юридичною базою всіх національних форм права. Її норми мають характер прямої дії. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Важливим нормативно-правовим актом, який врегульовує суспільні відносини, що пов'язані з провадженням гідрометеорологічної діяльності, є Водний кодекс України. Завданням цього Кодексу є регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого і раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування. Цінність Кодексу полягає ще й у тому, що в ньому визначено основні поняття, які застосовуються при провадженні гідрологічних та гідрохімічних спостережень. Так, ст. 1 Водного кодексу України визначено такі терміни: водність, водосховище, гранично допустима концентрація речовини у воді, гранично допустимий скид речовини, заплавні землі, маловоддя, межень.

Відповідно до ст. 26 Водного кодексу України державний облік поверхневих вод здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері гідрометеорологічної діяльності, шляхом проведення постійних гідрометричних, гідрохімічних спостережень за кількісними і якісними характеристиками поверхневих вод згідно з програмою, що затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері гідрометеорологічної діяльності, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, і центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері розвитку водного господарства.

Ще одним нормативно-правовим актом, який урегульовує суспільні відносини у сфері гідрометеорологічної діяльності, є Повітряний кодекс України. Слід зазначити, що цей Кодекс встановлює правові основи діяльності в галузі авіації.

В ст. 1 Повітряного кодексу України поняття метеорологічного обслуговування визначено як обслуговування, що включає в себе послуги із забезпечення метеорологічними прогнозами, консультаціями та спостереженнями, а також іншою метеорологічною інформацією та послугами, що надаються для суб'єктів авіаційної діяльності. Розробку і встановлення вимоги щодо метеорологічного обслуговування цивільної авіації, визначення вимог щодо порядку метеорологічного обслуговування на аеродромах та маршрутах польотів, а також сертифікацію аеродромного метеорологічного обладнання здійснює уповноважений орган з питань цивільної авіації, тобто центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в галузі цивільної авіації.

Центральним нормативно-правовим актом, який регулює суспільні відносини у сфері гідрометеорологічної діяльності, є Закон України «Про гідрометеорологічну діяльність». Цей Закон визначає загальні правові, економічні, соціальні та організаційні засади провадження гідрометеорологічної діяльності в Україні, а також правовий статус національної гідрометеорологічної служби та її працівників. Крім цього, цей нормативний акт дає ряд визначень основних понять у сфері гідрометеорологічної діяльності, а саме: гідрометеорологічна діяльність, національна гідрометеорологічна служба, державна система гідрометеорологічних спостережень, гідрометеорологічні спостереження, спеціалізовані гідрометеорологічні спостереження, гідрометеорологічна інформація, фактична гідрометеорологічна інформація, гідрометеорологічна інформація загального користування, термінова гідрометеорологічна інформація, спеціалізована гідрометеорологічна інформація, гідрометеорологічний прогноз, матеріали гідрометеорологічних спостережень, гідрометеорологічне забезпечення, гідрометеорологічне обслуговування.

Статтею 5 Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність» визначено коло суб'єктів у сфері гідрометеорологічної діяльності. Так, до них належать: – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у сфері гідрометеорологічної діяльності та його організації, підприємства і установи; – інші державні органи, юридичні та фізичні особи, що провадять гідрометеорологічну діяльність; – підприємства, установи, організації, громадяни – користувачі гідрометеорологічної інформації.

Чільне місце в Законі України «Про гідрометеорологічну діяльність» займає нормативне закріплення правового становища та спеціальних гарантій працівників національної гідрометеорологічної служби. Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону розміри посадових окладів працівників національної гідрометеорологічної служби, надбавок за шкідливі умови праці, за вислугу років у системі національної гідрометеорологічної служби, а також розмір матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України.

Частиною 5 ст. 11 Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність» закріплена норма згідно з якою неправомірне втручання в гідрометеорологічну діяльність працівника національної гідрометеорологічної служби тягне за собою відповідальність, передбачену законодавством. Однак, детально проаналізувавши це положення, приходимо до висновку, що, по-перше, законодавцем не визначено саме поняття «неправомірне втручання в гідрометеорологічну діяльність». По-друге, Закон України «Про гідрометеорологічну діяльність» не містить поняття «гідрометеорологічна діяльність працівника національної гідрометеорологічної служби». По-третє, спеціальні нормативно-правові акти, як і ступінь відповідальності винної особи за вчинення правопорушення, не містять норм, які б врегульовували питання юридичної відповідальності за таке втручання.

Поряд із цим, ч. 1 ст. 25 цього ж Закону незаконне втручання в провадження гідрометеорологічної діяльності визнається порушенням законодавства у сфері гідрометеорологічної діяльності. Тому, пропонуємо ч. 5 ст. 11 Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність» виключити, а ч. 3 ст. 25 приведеного Закону викласти в наступній редакції: «Особи, винні в порушенні законодавства у сфері гідрометеорологічної діяльності, а також у неправомірному втручанні, перешкоджанні провадженню гідрометеорологічної діяльності притягуються до дисциплінарної, адміністративної, цивільної та кримінальної відповідальності згідно із законодавством».

Варто зазначити, що в таких охоронних зонах забороняється розміщення та експлуатація об'єктів, що можуть негативно

впливати на якість спостережень, створювати небезпеку для працівників, які їх проводять, перешкоджати нормальному функціонуванню гідрометеорологічних станцій та постів.

При цьому відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність» порядок встановлення охоронних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, режим їх використання встановлюються Кабінетом Міністрів України. Як вбачається зі ст. 18 Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність», державне регулювання у сфері гідрометеорологічної діяльності здійснюється шляхом формування державної політики в цій сфері та контролю за додержанням законодавства під час її провадження. Водночас державний контроль у сфері гідрометеорологічної діяльності здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері гідрометеорологічної діяльності та його органами на місцях. Проте, на нашу думку, такий контроль є малоефективним, оскільки нормативно-правовою базою не врегульовано, яким чином реалізується функція контролю, а також межі призначення та порядок здійснення такого контролю, який підприємства, установи та організації спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері гідрометеорологічної діяльності здійснюють щодо своєї діяльності. При цьому не зрозуміло, яким чином підприємства, установи та організації можуть контролювати свою діяльність.

Однак, проаналізувавши надані Законом органам державного контролю у сфері гідрометеорологічної діяльності повноваження, ми вважаємо, що перелік повноважень не повний, оскільки відсутній державний контроль за здійсненням гідрометеорологічного прогнозування та активними впливами на гідрометеорологічні процеси. Крім цього, в абзаци 5 ч. 2 ст. 19 цього ж Закону законодавцем вживається поняття «гідрометеорологічні матеріали», що не закріплено на законодавчому рівні і суперечить вже існуючим та вживаним у Законі поняттям.

Саме тому, пропонуємо абзаци 4 ч. 2 ст. 19 Закону України «Про гідрометеорологічну діяльність» перед словом «забезпечення» доповнити наступними словами: «здійсненням гідрометеорологічного прогнозування», а після слів «гідрометеорологічною інформацією» доповнити наступним текстом: «активних впливів на гідрометеорологічні процеси». При цьому в абзаци 5 ч. 2 цієї ж статті словосполучення «гідрометеорологічних матеріалів» замінити на «матеріали гідрометеорологічних спостережень».

Отже, як ми бачимо, окрім фінансування діяльності національної гідрометеорологічної служби за рахунок коштів Державного бюджету України передбачені й інші джерела фінансування. Проте спеціальний нормативно-правовий акт щодо формування і використання коштів фонду підтримки національної гідрометеорологічної служби Кабінетом Міністрів України до цього часу не прийнятий.

Водночас згідно ст. 23 Закону матеріально-технічне забезпечення діяльності національної гідрометеорологічної служби здійснюється згідно з відповідними державними цільовими програмами. Технічне обладнання, матеріали та устаткування можуть надаватися національній гідрометеорологічній службі на підставі договорів, у тому числі міжнародних, а також як благодійні внески.

Наступним нормативно-правовим актом, який закладає фундаментальні основи гідрометеорологічної діяльності, є Закон України «Про метрологію та метрологічну діяльність». Закон визначає правові основи забезпечення єдності вимірювань в Україні, регулює відносини у сфері метрологічної діяльності та спрямований на захист громадян і національної економіки від наслідків недостовірних результатів вимірювань.

2. Акти Президента України. Указом Президента України від 20 квітня 2005 року № 681/2005 «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» завдання з гідрометеорологічної діяльності покладені на Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС). До сфери управління МНС передані урядовий орган державного управління – Державна гідрометеорологічна служба, а також організації, установи і підприємства системи гідрометеорологічної служби.

3. Основними актами органів виконавчої влади в сфері гідрометеорологічної діяльності є наступні: «Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля» від 30 березня 1998 року № 391, яким визначено порядок створення та функціонування державної системи моніторингу довкілля в Україні. Цим же підзаконним нормативно-правовим актом визначено саме поняття державної системи моніторингу довкілля.

«Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря» від 9 березня 1999 року № 343, якою встановлено основні вимоги до організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря, визначає джерела його фінансування, взаємовідносини центральних органів виконавчої влади в організації та проведенні моніторингу [1].

«Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод» від 20 липня 1996 року № 815 [2]. Порядок встановлює основні вимоги до організації державного моніторингу вод, до взаємодії міністерств і відомств під час його проведення, до забезпечення органів державної виконавчої влади інформацією для прийняття рішень, пов'язаних із станом водного фонду України.

«Про затвердження Порядку встановлення охоронних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, та режиму їх використання» від 11 грудня 1999 року № 2262 [3]. Порядок визначає основні вимоги щодо встановлення охоронних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, та режиму їх використання. Згаданий нормативно-правовий акт визначає поняття охоронної зони як земельної ділянки, ділянки водного об'єкта з особливим режимом їх використання, що обмежені замкнутою лінією навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, до яких належать окремі гідрометеорологічні об'єкти, об'єкти базових спостережень за забрудненням навколишнього природного середовища, метеорологічні, гідрологічні, морські, аерологічні, авіаметеорологічні, спеціалізовані та інші гідрометеорологічні станції, пости та пункти спостережень.

З вищезазначеного видно, що перелічені акти Кабінету Міністрів України, якими урегульовано гідрометеорологічну діяльність та функціонування національної гідрометеорологічної служби в цілому, конкретизують діяльність та йдуть на користь її розвитку, хоча й потребують доопрацювання.

У системі нормативно-правових актів, що регулюють гідрометеорологічну діяльність, особливу роль відіграють накази. До них належать такі документи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної авіаційної служби України та інших органів влади. Пропонуємо більш детально розглянути деякі з них.

Так, спільним наказом Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства економічного розвитку і тор-

гівлі України та Міністерства фінансів України від 3 січня 2012 року № 1/2/1 затверджено Методику формування вартості платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій України [4]. Методика визначає механізм формування вартості платних послуг, у тому числі у сфері гідрометеорологічної діяльності.

Не менш важливу роль в упорядкуванні гідрометеорологічної діяльності в частині метеорологічного забезпечення авіації відіграє наказ Державної авіаційної служби України від 17 березня 2006 року № 201, яким затверджено Сертифікаційні вимоги до цивільних аеродромів України [5].

У нормативному акті містяться технічні вимоги, виконання яких власником сертифіката аеродрому є необхідною умовою забезпечення безпеки польотів. Водночас цей документ врегульовує питання здійснення метеорологічного забезпечення польотів повітряних суден, що проводиться і національною гідрометеорологічною службою, встановлює вимоги до засобів вимірювання метеорологічних величин, а також фахівців аеродромного метеорологічного органу, що забезпечують проведення візуальних спостережень за видимістю.

Отже, незважаючи на те, що спеціальним нормативно-правовим актом у сфері гідрометеорологічної діяльності є Закон України «Про гідрометеорологічну діяльність», органами виконавчої влади приділяється значна увага нормотворенню в цій сфері, у результаті чого були видані відповідні нормативно-правові акти, які в тій чи іншій мірі регулюють відповідні питання, що стосуються нормативно-правового забезпечення гідрометеорологічної діяльності.

4. Акти місцевих органів влади. Слід зазначити, що питання провадження гідрометеорологічної діяльності регулюються як загальнодержавними, так і регіональними нормативно-правовими актами, зокрема рішеннями обласних, міських, селищних рад. Практика свідчить, що основні рішення на місцевому рівні приймаються саме органами місцевого самоврядування. Особливе значення для здійснення гідрометеорологічної діяльності мають рішення органів місцевого самоврядування щодо надання земельних ділянок у постійне користування та встановлення охоронних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності.

Висновки. Таким чином, детально дослідивши зміст правових актів якими регулюється гідрометеорологічна діяльність, можна стверджувати, що система нормативно-правових актів, якими урегульована ця сфера в Україні, складається з великої кількості погано упорядкованих правових норм. Вважаємо за необхідне наголосити на тому, що далеко не всі положення, які закріплені як в Законах України, Указах президента України, постановах Кабінету Міністрів України, так і в актах органів виконавчої влади, реально реалізуються.

Література:

1. Про затвердження Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 1999 року № 343 // Офіційний вісник України від 26.03.1999. – № 10. – 43 с.
2. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 липня 1996 року № 815 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/815-96-%D0%BF>.
3. Про затвердження Порядку встановлення охоронних зон навколо об'єктів, призначених для гідрометеорологічних спостережень та інших видів гідрометеорологічної діяльності, та режиму їх використання : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2262 // Офіційний вісник України від 31.12.1999 р. – № 50. – 74 с.
4. Про затвердження Методики формування вартості платних послуг,

які надаються підрозділами Міністерства надзвичайних ситуацій України : Спільний наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та Міністерства фінансів України від 3 січня 2012 року № 1/2/1 // Офіційний вісник України від 03.02.2012 р. – № 7. – 83 с. – Ст. 258.

5. Сертифікаційні вимоги до цивільних аеродромів України : затв. Наказом Державної авіаційної служби України від 17 березня 2006 року № 201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://avia.gov.ua/documents/diyalnist/aeroport/23191.html>.

Постригань В.С. Общая характеристика законодательства Украины в сфере гидрометеорологической деятельности

Аннотация. В научной статье осуществлен детальный анализ системы нормативно-правовых актов, которыми урегулирована сфера гидрометеорологической деятельности. Автором отмечено, что законодательство о гидро-

метеорологической деятельности можно разделить на две части: общее законодательство и специальное законодательство.

Ключевые слова: гидрометеорологическая деятельность, нормативно-правовой акт, общее законодательство, нормы специального законодательства.

Postryan V. Overview of legislation of Ukraine in the field of hydrometeorological

Summary. In this scientific article provides a detailed analysis of normative legal acts which regulated the scope of hydrometeorological activity. The author states that the law of hydrometeorological activities can be divided into two parts: a general law and special law.

Key words: hydrometeorological activities, legal act, common law, rules of special legislation.