

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ЗАХИСТУ РЕСУРСІВ ТА ДОВКІЛЛЯ
АЗОВО-ЧОРНОМОРСЬКОГО БАСЕЙНУ**

Потреба у вдосконаленні організаційно-правових механізмів охорони морського довкілля та морських ресурсів є дуже актуальною для сучасної України. Єдиним морським простором, до якого має доступ наша держава, є Азово-Чорноморський басейн (далі — АЧБ), а його довкілля та ресурси є надбанням усього українського народу. Пожвавлення економічної активності вітчизняної економіки, поширення використання транзитних властивостей АЧБ, можливість нового геополітичного протистояння в регіоні, майже неконтрольована експлуатація морських ресурсів державами басейну посилюють відповідні екологічні загрози, обумовлюють необхідність пошуку нових організаційних та правових заходів протидії відповідним тенденціям та вдосконалення тих, що вже існують. Відповідні наукові розвідки мають сприяти охороні довкілля та природних ресурсів басейну, реалізації та захисту екологічних прав людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб, територіальних громад, регіонів та держави.

Питання правової охорони АЧБ розкриваються в працях окремих вітчизняних науковців та закордонних фахівців — М. О. Баймуратова, В. І. Беляєва, О. В. Богдан, А. Й. Васильєва, І. В. Вітовської, А. В. Грищенко, О. В. Гудал, Ш. Джаошвілі, Ю. В. Канашевського, В. О. Карамушки, Н. В. Коржунової, І. М. Потапчика, О. М. Шемякіна, О. А. Щіпцова, але комплексних, монографічних праць, присвячених правовим засадам охорони ресурсів та довкілля басейну немає. Зокрема, у правничій літературі немає аналізу системи та статусу державних органів у цій сфері.

Метою нашої статті слід визначити аналіз сучасної системи державних органів, що мають в Україні компетенцію у сфері охорони морських ресурсів та довкілля. Для її досягнення нам необхідно проаналізувати відповідні норми екологічного, водного та адміністративного законодавства, встановити особливості компетенції, структури та взаємодії уповноважених владних структур, виявити наявні організаційні та правові недоліки та запропонувати шляхи їх усунення.

Слід зазначити, що центральним органом виконавчої влади, який має компетенцію стосовно охорони АЧБ в Україні, є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди). Відповідно до Положення про це Міністерство, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 [9].

У центральному апараті Мінприроди діє відділ охорони Азовського та Чорного морів у складі начальника відділу, чотирьох головних спеціалістів та одного спеціаліста [2]. Дорадчим органом при Мінприроді України, органі-

заційно-технічне забезпечення роботи якого покладено на відділ охорони Азовського та Чорного морів, є Міжвідомча комісія з екологічних питань Азовського і Чорного морів, створена для забезпечення координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, наукових і громадських організацій — виконавців Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного морів, затвердженої Законом України від 22 березня 2001 р. Відповідно до п. 3 Положення про Міжвідомчу комісію, затвердженого наказом Мінприроди України від 10 лютого 2004 р. № 47, основні завдання цієї комісії полягають у здійсненні заходів у рамках зазначеної програми, її коректуванні та контролі за реалізацією її приписів [19].

Мінприроди здійснює свої повноваження не лише безпосередньо, але й через утворені в його складі урядові органи державного управління, Республіканський комітет АР Крим з охорони навколишнього природного середовища (Рескомприроди АР Крим), територіальні органи, інспекції, установи та організації. Таким чином, органи охорони навколишнього середовища, що мають відношення до питань охорони АЧБ, можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних органів можна віднести державні управління охорони навколишнього природного середовища в Донецькій, Запорізькій, Миколаївській, Одеській, Херсонській областях та Рескомприроди АР Крим [2].

Необхідно вказати, що у регіональних управліннях охорони навколишнього природного середовища в приморських регіонах, підпорядкованих ним районних та міжрайонних екологічних інспекціях, як правило, відсутні спеціалізовані підрозділи з охорони морського середовища. Так, у Державному управлінні охорони навколишнього природного середовища у Миколаївській області відповідні повноваження є розпорешеними між відділами екологічного контролю у пунктах пропуску через держкордон; управління природокористуванням і заповідної справи; екологічної експертизи; економіки природокористування та екологічних програм; аналітичного контролю та моніторингу довкілля та сектором контролю біоресурсів [1].

Основними спеціальними органами Мінприроди у сфері охорони ресурсів АЧБ слід визнати Державну екологічну інспекцію Азовського моря, Державну Азово-Чорноморську екологічну інспекцію та Державну екологічну інспекцію з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря, положення про які були затверджені наказами Мінприроди від 6 грудня 2006 р. № 527, 528 та 529 відповідно. Зазначені інспекції є підрозділами Мінприроди та входять до сфери його управління, вони забезпечують реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) та небезпечними хімічними речовинами, пестицидами й агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки. Ці інспекції підзвітні і підконтрольні в частині здійснення контролю Державній екологічній інспекції [6].

Основними завданнями зазначених інспекцій є:

- 1) здійснення державного контролю за:

використанням, відтворенням і охороною морського середовища і природних ресурсів внутрішніх морських вод, територіального моря, виключної (морської) економічної зони України, континентального шельфу України, додержанням норм екологічної та радіаційної безпеки;

додержанням установлених лімітів використання природних ресурсів, нормативів викидів (скидів) забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, лімітів на утворення та розміщення відходів;

додержанням екологічних вимог у процесі зберігання, транспортування, використання, знешкодження та поховання (складування) пестицидів і агрохімікатів, токсичних та радіоактивних речовин, виробничих, побутових та інших видів відходів, продуктів біотехнології;

2) узагальнення практики застосування законодавства з відповідних питань, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення [6].

Слід вказати, що діяльність Державної екологічної інспекції Азовського моря поширюється на територію від державного кордону України з РФ, двокілометрову ширину водоохоронної зони від урізу води Азовського моря, його заток та лиманів у межах Донецької, Запорізької, Херсонської областей, та на Арабатську стрілку АР Крим до мису Казантип (сmt Щолкіне). Діяльність Державної Азово-Чорноморської екологічної інспекції поширюється на водоохоронну зону вздовж Азовського та Чорного морів, навколо заток та лиманів від адміністративної межі території Херсонської області (Каланчакський район), навколо Кримського півострова до мису Казантип (сmt Щолкіне). Діяльність Державної екологічної інспекції з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря поширюється на територію від початку української частини ріки Дунай до її гирла і обмежується урізом води Чорного моря до адміністративної межі території АР Крим з Херсонською областю. Розподіл функцій інспекцій на морському середовищі здійснюється на основі протоколів розмежування, що затверджуються наказами Мінприроди [6].

Слід визнати, що ефективній діяльності Мінприроди та його спеціальних органів заважає перманентна зміна нормативної бази, що забезпечує їх діяльність. Так, нові Положення про Мінприроди в останні роки ухвалюються майже щорічно (крім вказаної постанови Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 слід також згадати відповідні укази Президента України від 10 лютого 2004 р. № 176/2004 та від 27 грудня 2005 р. № 1842/2005), статус розглянутих вище інспекцій істотно змінювався наказами Мінприроди від 3 серпня 1998 р. № 116, від 29 вересня 2000 р. № 150, від 23 лютого 2004 р. № 64 та № 65, від 27 липня 2004 р. № 282 та ін. [2].

Водночас, крім спеціалізованих органів виконавчої влади, підпорядкованих або координованих Мінприроди, проблемами охорони ресурсів АЧБ обіймаються й інші владні органи. Так, відповідно до п. 38 Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 1996 р. № 1192 спеціальними органами, що забезпечують відтворення, охорону водних живих ресурсів і регулювання рибальства, а також контроль у цій галузі, є органи відтворення, охо-

рони водних живих ресурсів і регулювання рибальства (органи рибоохорони), відповідно до п. 39 державний контроль у цій сфері мали здійснювати Міністерство рибного господарства та Міністерство екологічної безпеки та їх органи на місцях у межах своєї компетенції [12].

Після тривалого реформування системи органів влади у сфері рибного господарства Постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1523 був знов утворений Державний комітет рибного господарства України (Держкомрибгосп) як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра аграрної політики [13]. Відповідно до п. 1 Положення про Держкомрибгосп, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 р. № 42, цей орган забезпечує проведення державної політики у галузі рибного господарства і рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів [5].

Відповідно до п. 1.2 Інструкції, затвердженої наказом Держкомрибгоспу від 15 червня 1998 р. № 86, до державних органів рибоохорони цього комітету належать: Головне управління охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства (Головрибвод), басейнові управління охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства, регіональні, міжобласні, обласні, міжрайонні, районні, конвенційні, оперативні інспекції з охорони, відтворення водних живих ресурсів та регулювання рибальства (інспекції рибоохорони). До таких органів належать Азовська спеціалізована державна інспекція рибоохорони «Азовспецдержрибінспекція», Запорізька регіональна та Маріупольська міжрайонна державні інспекції рибоохорони, Південне державне басейнове управління, створене у 2005 р. на базі Миколаївської облдержрибінспекції и Херсонського управління «Південрибвод»), Одеське басейнове управління «Одесарибвод» тощо.

Необхідно додати, що органи рибоохорони знаходяться в ситуації постійного реформування та реорганізації. Так, в 2005 р. на базі Кримського Азово-Чорноморського басейнового управління охорони, відновлення водних живих ресурсів та регулювання рибальства («Кримазчеррибвод») було створено Чорноморське державне басейнове управління охорони водних живих ресурсів («Чорноморрибвод»), до складу якого входять десять територіальних відділів рибоохорони: Керченський, Севастопольський, Ялтинський, Євпаторійський, Сиваський, Красноперекіпський, Одеський, Очаківський, Скадовський та Вілківський. До компетенції «Чорноморрибводу» входять питання рибоохорони, охорони середовища мешкання водних ресурсів [18, 3].

Слід зауважити, що у контексті охорони живих ресурсів АЧБ та відповідного державного контролю повноваження підрозділів Мінприроди та Держкомрибводу (зокрема, відділів державного контролю за охороною, відтворенням та використанням об'єктів тваринного світу відповідних інспекцій та органів рибоохорони) не є розмежованими, що призводить до низької ефективності контролю та масових зловживань [4].

Крім того, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30 груд-

ня 1998 р. № 2098, в Україні діє Головна державна інспекція України з безпеки судноплавства (Держфлотінспекція України). Цей орган був створений для здійснення державного нагляду за безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті та підпорядковується Міністерству транспорту та зв'язку України. До завдань Держфлотінспекції входить контроль додержання законодавства і міжнародних договорів України щодо здійснення заходів щодо запобігання забрудненню довкілля із суден та здійснення заходів щодо імплементації міжнародних договорів України з питань запобігання забрудненню довкілля із суден [3]. Підрозділом Держфлотінспекції, що безпосереднього обіймається проблемами безпеки судноплавства в АЧБ, є Державна морська інспекція з безпеки судноплавства [10]. У той же час компетенція Держфлотінспекції не поширюється на діяльність рибних портів та рибних суден. Цей контроль, відповідно до наказу Міністерства аграрної політики України від 8 січня 2002 р. № 2, здійснюється Державною інспекцією з безпеки мореплавства флоту рибного господарства (Держрибфлотінспекція). Держрибфлотінспекція є спеціально уповноваженим органом державного нагляду за безпекою мореплавства флоту рибного господарства та очолює службу цього нагляду, що складається з самої інспекції, інспекцій державного портового нагляду морських рибних портів і відповідних структур підприємств [7].

Урядові експерти визнають, що в Україні у сфері забезпечення безпеки мореплавства, зокрема екологічної, відсутня координованість взаємодії між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади; використовуються подвійні стандарти, існують колізії норм права [11]. В. В. Серафимов у цьому контексті пропонує підпорядкувати капітанів рибних портів Державній флотовій інспекції Міністерства транспорту України, створивши єдину систему державного нагляду за мореплавством [15, 8]. Додамо, що створення такої системи і, відповідно, забезпечення ефективного контролю за запобіганням забрудненню моря обумовлює необхідність об'єднання Держфлотінспекції та Держрибфлотінспекції.

Слід зазначити що певну компетенцію у сфері захисту ресурсів АЧБ мають органи Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (насамперед у контексті боротьби та запобігання аваріям та катастрофам, які можуть призвести до забруднення АЧБ) [8]. У цьому контексті слід згадати про Міжвідомчу робочу групу з питань техногенної та екологічної безпеки внутрішніх морських вод, територіального моря та морської економічної зони України на Чорному та Азовському морях, яка створена та функціонує при зазначеному міністерстві.

В Україні можуть створюватися тимчасові державні структури, покликані реагувати на факти аварій та катастроф, що тягнуть негативні для АЧБ наслідки. Після катастрофи 11 листопада 2007 р. за дорученням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2007 р. № 47880/0/1-07 було створено Міжвідомчу робочу групу щодо визначення шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу внаслідок аварії морських суден. Основним напрям-

ком її діяльності було визначено розроблення механізмів щодо визначення шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу внаслідок аварії, підготовки пропозицій щодо локалізації та ліквідації забруднення та мінімізації наслідків катастрофи. У діяльності комісії беруть участь представники центральних органів виконавчої влади та понад 10 науково-дослідних інститутів, які проводять дослідження морського середовища [16].

Особливий статус мають природоохоронні органи кримської автономії, зокрема Республіканський комітет АР Крим з охорони навколишнього природного середовища. Основними формами його діяльності у сфері охорони ресурсів АЧБ є видача та узгодження дозвільних документів; проведення інспекторських перевірок. Необхідно зазначити, що в обласних та районних державних адміністраціях приморських регіонів та районів, як правило, відсутні спеціалізовані природоохоронні (екологічні) підрозділи. В рамках Одеської обласної державної адміністрації діє відділ техногенно-екологічної безпеки та страхового фонду документації та управління морегосподарського комплексу, транспорту та зв'язку цієї обласної адміністрації, яке нараховує 15 співробітників та практично не має відповідної природоохоронної компетенції [17]. У структурі Очаківської районної державної адміністрації, визначеної наказом її голови від 1 вересня 2005 р. № 263, відповідних підрозділів також не передбачено.

У Севастопольській міській державній адміністрації також відсутні окремі природоохоронні підрозділи, але є посада заступника голови з питань права, земельних відносин та охорони навколишнього середовища, до його компетенції, зокрема, належить сектор водного господарства адміністрації. Водночас сектор морської акваторії цієї адміністрації є підпорядкованим іншому заступнику її голови — з питань економіки та містобудівної політики [14].

Таким чином, Мінприроди слід вважати центральним органом виконавчої влади, що має компетенцію у сфері охорони ресурсів АЧБ в Україні. При цьому органи державного управління у сфері охорони довкілля та ресурсів басейну можна поділити на основні (базові) та додаткові. Основними серед них є ті, більшість компетенції яких полягає у природоохоронній діяльності в АЧБ, а саме — відділ охорони Азовського та Чорного морів Мінприроди, Міжвідомча комісія з екологічних питань Азовського і Чорного морів Мінприроди, Державна екологічна інспекція Азовського моря, Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція та Державна екологічна інспекція з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря.

Інші органи Мінприроди, зокрема територіальні, також здійснюють окремі функції по захисту довкілля та ресурсів АЧБ. Також діяльність по охороні ресурсів басейну належить до компетенції органів Держкомрибгоспу України, а саме такого його органу, як Чорноморське державне басейнове управління охорони водних живих ресурсів. Окремі екологічні повноваження у цій сфері мають Держфлотінспекція України та Держрибфлотінспекція України. Місцеві (обласні та районні) державні адміністрації прибережних територій виконують насамперед координаційні функції з охорони довкілля та ресурсів АЧБ.

Дослідження вказаної системи дозволяє говорити про наявність дублювання повноважень та неповну розмежованість завдань окремих органів; аналіз нормативної бази свідчить про перманентні зміни їх правового статусу та компетенції. Напрямами вдосконалення досліджених організаційно-правових форм захисту АЧБ слід вважати усунення дублювання повноважень, поширення взаємодії з міжнародними інституціями, структурами громадянського суспільства, впровадження програмно-управлінських засобів розвитку відповідних органів. Усе це має стати предметом окремих наукових досліджень.

Література

1. Державне управління охорони навколишнього природного середовища в Миколаївській області: офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : <http://www.ducsomk.gov.ua/new/>
2. Міністерство охорони навколишнього природного середовища : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/go>
3. Питання безпеки судноплавства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 1998 р. № 2098 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 52. — С. 51.
4. Правоохоронці Криму виконують доручення Президента / Прокуратура Автономної Республіки Крим: офіційний сайт [Електронний ресурс]. — 2006. — 16 трав. — Режим доступу до сайту : <http://www.ark.gov.ua/index.php?section=s>
5. Про затвердження Положення про Державний комітет рибного господарства України : постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 р. № 42 // Офіційний вісник України. — Офіц. вид. — 2007. — № 6. — Ст. 219.
6. Про затвердження Положення про Державну Азово-Чорноморську екологічну інспекцію : наказ Мінприроди України від 6 грудня 2006 р. № 526, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 січня 2007 р. за № 38/13305; Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію Азовського моря : наказ Мінприроди України від 6 грудня 2006 р. № 527, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 січня 2007 р. за № 39/13306; Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря : наказ Мінприроди України від 6 грудня 2006 р. № 528, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 18 січня 2007 р. за № 40/13307 // Офіційний вісник України. — 2007. — № 5. — Ст. 191–193.
7. Про затвердження Положення про Державну інспекцію з безпеки мореплавства флоту рибного господарства : наказ Міністерства аграрної політики України від 8 січня 2002 р. № 2, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 25 січня 2002 р. за № 63/6351 // Офіційний вісник України. — 2002. — № 5. — Ст. 206.
8. Про затвердження Положення про Державну інспекцію цивільного захисту та техногенної безпеки : постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2001 р. № 1446 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 44. — Ст. 1988.
9. Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України : постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 44. — Ст. 2949.
10. Про затвердження Положення про порядок видання Держфлотінспекцією України обов'язкових для виконання посадовими особами приписів щодо усунення порушень вимог нормативних актів з питань безпеки судноплавства та контроль за їх виконанням : наказ Мінтрапеу України від 9 червня 2003 р. № 428, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 8 серпня 2003 р. за № 700/8021 // Офіційний вісник України. — 2003. — № 34. — Ст. 1840.
11. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод : постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1996 р. № 815 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : <http://www.portal.rada.gov.ua/>
12. Про затвердження Тимчасового порядку ведення рибного господарства і здійснення рибальства : постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 1996 р. № 1192 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : <http://www.portal.rada.gov.ua/>

13. Про утворення Державного комітету рибного господарства України : постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1523 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 44. — Ст. 2948.
14. Севастопольская городская государственная администрация. Севастопольский городской совет депутатов: Официальное интернет-представительство [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : www.sevastopol-adm.gov.ua.
15. Серафимов В. В. Адміністративний примус у сфері торговельного мореплавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. В. Серафимов. — О., 2000. — 18 с.
16. Україна підраховує збитки від аварії в Керчеській протоці / Прес-служба М-ва охорони природи // Урядовий портал [Електронний ресурс]. — 2007. — 28 листоп. — Режим доступу до сайту : <http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article>.
17. Управління морегосподарського комплексу, транспорту та зв'язку Одеської обласної державної адміністрації : офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу до сайту : <http://morhoz.odessa.gov.ua>.
18. Ушаков О. На охране рыбных запасов / О. Ушаков // Крымские известия. — 2006. — 14 янв. — С. 3.
19. Щодо затвердження Положення про Міжвідомчу комісію з екологічних питань Азовського і Чорного морів : наказ Мінприроди України від 10 лютого 2004 р. № 47, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 4 березня 2004 р. за № 295/8894 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 10. — Ст. 647.

Анотація

Валевська О. А. Організаційно-правові засади владної діяльності у сфері захисту ресурсів та довкілля Азово-Чорноморського басейну. — Стаття.

У статті проаналізовано повноваження органів виконавчої влади щодо зазначеної сфери відносно. Виявлено дублювання повноважень та певну розмешованість завдає окремих органів; аналіз нормативної бази свідчить про перманентні зміни їх правового статусу та компетенції. Напрямами вдосконалення досліджених організаційно-правових форм захисту Азово-Чорноморського басейну слід вважати усунення дублювання повноважень, поширення взаємодії з міжнародними інституціями, структурами громадянського суспільства, впровадження програмно-управлінських засобів розвитку відповідних органів.

Ключові слова: центральні органи виконавчої влади, захист Азово-Чорноморського басейну, компетенція органів.

Summary

Valevska O. A. Organization and legal principles of state activity in the field of defence of resources and environment of Azov and Black see pool. — Article.

In the article plenary powers of organs of executive power are analysed in relation to the noted sphere of relations. It is discovered duplication of plenary powers and incomplete differentiation tasks of separate organs; the analysis of normative base testifies to the permanent changes them legal status and jurisdiction. It follows to consider the removal of duplication of state powers, distribution of co-operation, directions of perfection of investigational legal forms of defence of Azov and Black see pool with international institutions, by the structures of civil society, introduction, programmatic administrative facilities of development of the proper organs.

Keywords: central bodies of executive power, defence of Azov and Black see pool, competiton of organs.