

## ДОЗВІЛЬНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

ДЖАФАРОВА Олена В'ячеславівна - кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС ХНУВС

УДК 342.924

*В статті досліджуються суб'єкти разрешительной деятельности в сфере обеспечения экологической безопасности. Осуществлена классификация правоохранительных органов в зависимости от разрешительных полномочий на органы общей компетенции и специальной. Доказана необходимость определенной унификации видов разрешений и процедур их приобретения путем принятия отдельного нормативного акта.*

Забезпечення екологічної безпеки є виключно прерогативою держави. Ніхто інший не в змозі вирішити це завдання. У практичному плані забезпечити екологічну безпеку країни означає сформувавши систему національної екологічної безпеки, що повинна здійснюватися, виходячи з цілей і принципів забезпечення екологічної безпеки, шляхом розробки правових норм, які регулюють відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, та забезпечення цих напрямів діяльності органів державної влади за необхідності створення нових, а також налагодження відповідних механізмів контролю за діяльністю цих органів.

За чинним законодавством організаційні структури із забезпечення екологічної безпеки функціонують на рівні органів законодавчої, виконавчої влади, місцевого самоврядування та спеціально уповноважених юрисдикційних правових структур.

Тому основними напрямками державної політики з питань національної безпеки в екологічній сфері є здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля; впровадження у виробництво сучасних, екологічно безпечних, ресурсо- та енергозберігаючих технологій, підвищення ефективності використання природних ресурсів, розвиток технологій переробки та утилізації відходів; покращення екологічного стану річок України, насамперед басейну р. Дніпро, та якості питної води; запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів та покращення їх екологічного стану; стабілізація та покращення 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 у міжнародному співробітництві з цих питань [1].

Крім того, система забезпечення екологічної безпеки повинна відповідати таким основним вимогам: функціонування в межах, визначених законом; забезпечення надійного захисту національних інтересів; прогнозування і своєчасне відвернення загроз екологічній безпеці; ефективне функ-

ціонування як у звичайних, так і в надзвичайних умовах; наявність чіткої структури і функціональне розмежування органів законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; відкритість і гласність у необхідних межах щодо діяльності відповідних органів, що входять у зазначену систему.

У відповідності до Закону України «Про основи національної безпеки України» [1] суб'єктами забезпечення національної безпеки є 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; громадяни України, об'єднання громадян.

Отже, із врахуванням зазначеної системи суб'єктів забезпечення національної безпеки, слід вказати, що метою даної статті є необхідність дослідження діяльності тих правоохоронних органів, які мають дозвільні повноваження у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Центральне місце серед зазначених суб'єктів у системі правового забезпечення екологічної безпеки належить Президенту України. На нього Конституцією України покладається забезпечення державної незалежності, національної безпеки, здійснення керівництва у сфері національної безпеки, у тому числі екологічної. Президент України оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням такого рішення Верховною Радою України, очолює Раду національної безпеки й оборони, яка створюється для координації питань національної безпеки й оборони при Президентові України.

Взагалі, природні ресурси України є власністю народу України, який має право на володіння, використання та розпорядження природними багатствами республі-

ки, від імені народу України право розпорядження природними ресурсами здійснює Верховна Рада України [2].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2] до виключної компетенції Верховної Ради України у галузі регулювання відносин щодо охорони навколишнього природного середовища належать: а) визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища; б) затвердження загальнодержавних екологічних програм; в) визначення правових основ регулювання відносин у галузі охорони навколишнього природного середовища, в тому числі щодо прийняття рішень про обмеження, зупинення (тимчасово), або припинення діяльності підприємств і об'єктів, в разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища; г) визначення повноважень Рад, порядку організації та діяльності органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

У відповідності до ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3] Кабінет Міністрів України має повноваження у сфері охорони навколишнього природного середовища: забезпечує проведення державної політики у сфері охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; забезпечує розроблення та виконання державних і міждержавних екологічних програм; здійснює в межах своїх повноважень державне управління у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших природних ресурсів; приймає рішення про обмеження, тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності у разі порушення ними законодавства про охорону праці та навколишнього природного середовища; координує діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, пов'язану з охороною навколишнього природного середовища, виконанням дер-

жавних, регіональних і міждержавних екологічних програм; забезпечує здійснення заходів, передбачених державними програмами ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, приймає рішення з питань ліквідації наслідків інших аварій, а також пожеж, катастроф, стихійного лиха.

Але, особливо слід відмітити, що Кабінет Міністрів України з метою реалізації своїх дозвільних повноважень у сфері екологічної безпеки приймає постанови, якими регламентовано порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення; на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифікатів на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення; на проведення державної апробації (випробування) генетично модифікованих організмів у відкритій системі; на транзитне переміщення не зареєстрованих в Україні генетично модифікованих організмів; спеціальне користування надрами тощо.

Даний перелік дозвільних повноважень можна продовжувати, але слід наголосити, що саме Кабінет Міністрів України є провідним суб'єктом дозвільної діяльності щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення екологічної безпеки, шляхом регулювання екологічно небезпечної діяльності, яка має спрямованість на сферу екологічно небезпечних видів діяльності чи природних стихійних явищ, здатних призвести стан довкілля до рівня, небезпечного для життя і здоров'я людей, суспільства і держави, та попередження екологічно ризикованих дій, станів і процесів, здатних завдати суттєвої шкоди державі, суспільству чи окремій особі, яка потребує чіткої дозвільної упорядкованості у чинному законодавстві.

У свою чергу, Рада національної безпеки й оборони України відповідно до Конституції України є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президентові України [4], та приймає стратегічні рішення щодо забезпечення екологічної безпеки.

Стосовно загрозової ситуації, що склалася в галузі геологічного вивчення і використання надр, та наявні у цій галузі ризики, а також ураховуючи, що нераціональне, виснажливе використання мінерально-сировинних природних ресурсів відповідно до статті 7 Закону України «Про основи національної безпеки України» [1] віднесено до основних загроз національній безпеці в екологічній сфері, Рада національної безпеки й оборони України має ряд дозвільних повноважень, а саме, Кабінету Міністрів України запропоновано розробити, в установленому порядку внести на розгляд Верховної Ради України та забезпечити супроводження в парламенті проекту Закону про внесення змін до Кодексу України про надра та інших законодавчих актів України, в якому передбачити, зокрема: а) заборону переоформлення, відчуження спеціальних дозволів на користування надрами; б) вичерпні підстави надання спеціальних дозволів на користування надрами без проведення аукціонів; в) порядок та умови проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами; г) методику визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціальних дозволів на користування надрами; д) посилення відповідальності за порушення умов спеціального дозволу (ліцензії) на користування надрами; е) збільшення частки відрахувань з платежів за користування надрами, що спрямовуються до місцевих бюджетів; є) удосконалення порядку ліцензування господарської діяльності з геологічного вивчення і використання надр для забезпечення найбільш ефективного та раціонального їх використання; ж) забезпечення ефективного державного контролю за додержанням користувачами надр зобов'язань, що регламентують їх діяльність відповідно до законодавства; з) створення загальнодоступної бази даних про видані спеціальні дозволи на користування надрами [5; 6].

Слід відмітити, що Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди України) є спеціальним суб'єктом, наділеним дозвільним повноваженням у сфері екологічної безпеки, і у свою чергу є центральним органом виконавчої влади,

діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Крім того, Мінприроди України [7] є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні і забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та у межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами й агрохімікатами, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (надр, поверхневих та підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України (природні ресурси), відтворення та охорони земель, збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природнозаповідного фонду, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр, а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів.

Варто вказати, що за 2011 рік Мінприроди України підготовлено та видано 271 дозвіл та 492 листи-роз'яснення по постанові Кабінету Міністрів України від 20.06.95 № 440 «Про затвердження Порядку одержання дозволу на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів» [8]; 2069

висновків, 29 повідомлень, та 406 листів-роз'яснень по постанові Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120 «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» [9]; 291 ліцензію на поводження з небезпечними відходами та 1400 ліцензій на поводження з відходами як вторинною сировиною; посвідчення про державну реєстрацію препаратів; 6 дозволів на використання залишків пестицидів і агрохімікатів, термін реєстрації яких закінчився [10].

Мінприроди України у 2011 році підготовлено 176 експертних висновків щодо забезпечення методами контролю пестицидних препаратів на відповідність сертифікатам якості, а також затверджено 7 висновків державної екологічної експертизи за реєстраційними матеріалами пестицидів і агрохімікатів, якими затверджено – 398 препаратів [10].

Слід зазначити, що через Міністра Мінприроди України спрямовується і координується діяльність Державної екологічної інспекції України, Державної служби геології та надр України, Державного агентства екологічних інвестицій України, Державного агентства водних ресурсів України, які мають дозвільні повноваження у сфері екологічної безпеки.

Крім Міністерства екології та природних ресурсів України, дозвільні повноваження у сфері екологічної безпеки мають і інші органи виконавчої влади.

Так, Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики України) у відповідності до Указу Президента від 23.04.2011 р. № 500/2011 «Про Міністерство аграрної політики та продовольства України» [11] має ряд дозвільних повноважень, а саме: затверджує порядок видачі й анулювання спеціальних дозволів на зняття і перенесення родючого шару ґрунту земельних ділянок; затверджує форму дозволу на ввезення на територію України тварин, продуктів тваринного походження, репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів, патологічного матеріалу, ветеринарних препаратів, субстанцій,

кормових добавок, преміксів та кормів і зразок заяви про його видачу; затверджує в межах своїх повноважень порядки надання погодження на видачу ліцензій; установлює вартість ліцензій на добування мисливських тварин; установлює ліміти й норми використання мисливських тварин; затверджує порядок організації та проведення лісової сертифікації; затверджує порядки поводження зі зброєю, видачі ліцензій на добування мисливських тварин і проведення полювання, в тому числі іноземними мисливцями; установлює вимоги та порядок видачі племінних свідоцтв (сертифікатів) щодо виробництва, зберігання і реалізації племінних (генетичних) ресурсів та проведення генетичних досліджень; затверджує правила розробки, розгляду, узгодження й затвердження лімітів (квот) спеціального використання водних живих ресурсів; установлює розподіл лімітів на квоти спеціального використання водних живих ресурсів загальнодержавного значення; затверджує порядок виготовлення та використання бланків карантинного дозволу на імпорт, фітосанітарного сертифіката та фітосанітарного сертифіката на реекспорт, карантинного сертифіката; затверджує порядок проведення повторної фітосанітарної (арбітражної) експертизи.

Крім того, Мінагрополітики України забезпечує сертифікацію товарів, робіт і послуг у сфері агропромислового комплексу, зокрема сертифікацію продукції рослинництва, тваринництва, птахівництва, харчових та переробних галузей, насінницьких посівів, сортовивчення та реєстрацію сортів рослин та проведення апробації селекційних досягнень [11].

У свою чергу, через Міністра аграрної політики та продовольства України спрямовується та координується діяльність інших центральних органів виконавчої влади щодо реалізації заходів з питань, що належать до компетенції Мінагрополітики України, і у тому числі дозвільні повноваження Державного агентства земельних ресурсів України, Державного агентства лісових ресурсів України, Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, Державної інспекції сільського господарства України

та Державного агентства рибного господарства України [11].

Наступним розглянемо діяльність Міністерства надзвичайних ситуацій України (МНС України) та підпорядкованих йому центральних органів виконавчої влади щодо дозвільної діяльності у сфері екологічної безпеки.

Так, МНС України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [12].

На підставі аналізу нормативних актів, які регламентують діяльність МНС України [12], можна зробити висновок, що дозвільними повноваженнями у сфері екологічної безпеки мають Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України та Державне агентство України з управління зоною відчуження.

У даній статті нами було розглянуто майже всі складові екологічної безпеки, останнім постає необхідність дослідити складову екологічної безпеки – радіаційну безпеку. Дозвільна діяльність у сфері радіаційної безпеки стосується: а) проектування ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів; б) переробки уранових руд; в) перевезення радіоактивних матеріалів; г) переробки, зберігання та захоронення радіоактивних відходів; д) виробництва, зберігання, технічного обслуговування джерел іонізуючого випромінювання; використання джерел іонізуючого випромінювання; е) діяльності, пов'язаної із забезпеченням фізичного захисту ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання і ядерних установок; ж) діяльності експлуатуючої організації на окремому етапі життєвого циклу ядерної установки або сховища для захоронення радіоактивних відходів.

Дозвільна діяльність є складовою час-

тиною державного регулювання у сфері радіаційної безпеки, і повноваження щодо її здійснення належать, зокрема, Державній інспекції ядерного регулювання України, яка є головним у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері безпеки використання ядерної енергії [13].

Отже, чинним законодавством встановлене широке коло суб'єктів забезпечення екологічної безпеки, однак стосовно дозвільної діяльності у зазначеній сфері їх кількість обмежена, оскільки нами розглядається їх специфічна діяльність, що виникає у процесі видачі дозвільних документів на провадження суб'єктами господарювання певних дій, або здійснення певних видів господарської діяльності, або легалізації права надавати еколого-аудиторські послуги.

Таким чином, можна говорити, що суб'єктами дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки є органи публічної адміністрації, у тому числі правоохоронні органи, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується видачею документів дозвільного характеру з метою забезпечення екологічної безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та у встановленій законодавством формі.

Отже, до особливих ознак суб'єкта дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки можна віднести наявність чітко окресленого обсягу повноважень у сфері надання документів дозвільного характеру в сфері забезпечення екологічної безпеки; належність до системи органів виконавчої влади; складається зі структурних підрозділів, посади у яких обіймають державні службовці; має певний територіальний масштаб діяльності.

Враховуючи викладене, слід класифікувати в залежності від дозвільних повноважень, правоохоронні органи на органи загальної компетенції та спеціальної. У свою чергу, до органів загальної компетенції, які мають дозвільні повноваження у сфері забезпечення екологічної безпеки, слід віднести Верховну Раду України; Кабінет Міністрів України; Раду національної безпеки й обо-

рони України, а до спеціальної – Міністерство екології та природних ресурсів України (Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство екологічних інвестицій України, Державне агентство водних ресурсів України), Міністерство аграрної політики та продовольства України (Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державна інспекція сільськогосподарства України та Державне агентство рибного господарства України), Міністерство надзвичайних ситуацій України (Державне агентство України з управління зоною відчуження та Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України) та Державну інспекцію ядерного регулювання України.

Зміст викладеного матеріалу дозволяє стверджувати, що існує доцільність певної уніфікації видів дозволів та процедур їх набуття. Це можливо було б здійснити шляхом встановлення єдиних процедурних основ у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», а особливості процедур визначити у підзаконних актах, які стосуються діяльності окремих правоохоронних органів, що здійснюють дозвільну діяльність з метою забезпечення екологічної безпеки.

### Література

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>
4. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>

**АНОТАЦІЯ**

*В статті досліджуються суб'єкти дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки. Здійснено класифікацію правоохоронних органів в залежності від дозвільних повноважень на органи загальної компетенції та спеціальної. Доведено необхідність певної уніфікації видів дозволів та процедур їх набуття шляхом прийняття окремо нормативного акту.*

**SUMMARY**

*In the article the subjects of permissive activity are investigated in the field of providing of ecological safety. Classification of law enforcement authorities is carried out depending on permissive authorities for the organs of general competence and special. The necessity of certain unitization of types of permissions and procedures of their acquisition is well-proven by an acceptance separately of normative act.*

show/183/98-%D0%B2%D1%80

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр» : Указ Президента України від 03.02.2010 р. № 90/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90/2010>

6. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр : Рішення РНБО від 03.02.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0003525-10>

7. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – С. 255. – Ст. 1258.

8. Про затвердження Порядку одержання дозволу на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів : постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.1995 р. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/440-95-%D0%BF>

9. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів : постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 р. № 1120. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1120-2000-%D0%BF>

10. Про підсумки роботи міністерства та центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів у 2011 році. <http://www.menr.gov.ua/content/article/9879>

11. Про Міністерство аграрної політики та продовольства України : Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 500/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 31. – С. 16. – Ст. 1326.

12. Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 402/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – С. 128. – Ст. 1236.

13. Про Положення про Державну інспекцію ядерного регулювання України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 403/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – С.136. – Ст. 1237.