

КАЗАНЧУК І. Д.,

кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративної
діяльності органів внутрішніх справ
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.951: 351.74 (477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

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

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

В статье на основании анализа действующего административного законодательства Украины рассмотрена система субъектов охраны окружающей природной среды и обеспечения экологической безопасности. Указаны основные особенности, что характеризуют субъектов природоохранной деятельности, исходя из содержания их полномочий. Определены направления оптимизации правового статуса государственных органов в природоохранной сфере.

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

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

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

Вступ. Раціональне використання й відтворення природних ресурсів стає однією з найбільш глобальних проблем людства. Реалії сьогодення свідчать, що одним із факторів, який визначає процес формування розвиненої правової держави, розвиток сучасного суспільства, є забезпечення належного стану охорони навколишнього природного середовища. У Конституції України забезпечення прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, належне забезпечення екологічної безпеки визнано обов'язком держави [1, ст. 50]. Україна, як і кожна правова держава, здійснює свої заходи, призначені для досягнення стану захищеності потреб особистостей, суспільства й держави в



екологічній безпеці, через відповідні державні органи. Тому в контексті адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу питання створення ефективної системи суб'єктів управління природоохоронною сферою, реформування органів державної влади та впровадження в їх діяльність європейських стандартів отримали новий підхід. Адже саме від ефективної природоохоронної діяльності державних органів і громадських інституцій залежить належний стан захисту екологічних прав і підтримання екологічної рівноваги на території України.

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

Постановка завдання. Метою статті є дослідження системи суб'єктів охорони навколишнього природного середовища й екологічної безпеки в Україні, аналіз чинного адміністративного законодавства, норми якого регулюють правовий статус природоохоронних державних органів, визначення напрямів удосконалення їх природоохоронної діяльності. Це є актуальним із погляду теорії і практики розвитку адміністративної науки в ході реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

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

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

Необхідно вказати основні особливості, що характеризують суб'єктів, а саме:

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

Звісно, коло таких суб'єктів різноманітне. Головне, що об'єднує їх, – це володіння особливою юридичною якістю, а саме: адміністративною правоздатністю, тобто здатністю набувати відповідний комплекс юридичних прав і обов'язків і нести відповідальність за їх реалізацію. Певним чином усі суб'єкти створюють систему [4, с. 87]. Незважаючи на те що термін «система» широкоживаний і в науці, і в повсякденному житті, до сьогодні не існує загально визнаного його значення. Так, у Юридичній енциклопедії Ю.С. Шемшученка вказується, що система («сполучення», «ціле») – це множина (сукупність) взаємопов'язаних



елементів (частин), що взаємодіє з середовищем як єдине ціле [5, с. 232]. Тобто поняття «система» в загальному розумінні є щось ціле, створене з окремих частин та елементів для цілеспрямованої діяльності.

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

Щодо питання класифікації природоохоронних державних органів сьогодні в юридичній науці існують різні точки зору. Зокрема, А.П. Гетьман ділить їх на міжгалузеві та галузеві, пояснюючи це тим, що вдосконалення адміністративно-правового статусу й компетенції суб'єктів міжгалузевих регулювань здійснюється за допомогою принципу, відповідно до якого реалізація урядових програм щодо забезпечення охорони навколишнього природного середовища та природокористування повинна здійснюватися за умови розмежування суб'єктів галузевого й міжгалузевих управління [8, с. 121]. Кожний із суб'єктів повинен мати у своєму розпорядженні такий адміністративно-правовий статус, що давав би змогу взяти ефективну участь у проведенні єдиної державної екологічної політики шляхом виконання певних функцій організації, контролю або інформаційного керівництва діяльністю непідлеглих їм органів, юридичних осіб.

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

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

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

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

Аналіз наукових позицій, чинного законодавства та організації системи природоохорони й забезпечення екологічної безпеки дає змогу виділити основні групи органів держави, форми їх правової організації в зазначеній галузі:

1. Органи загальної компетенції, їх спеціалізовані структури.

2. Органи спеціальної компетенції.

3. Органи єдиної системи запобігання й реагування на надзвичайні екологічні ситуації.

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

Варто зазначити, що сьогодні існує проблема дублювання нормативно-правових актів, що регулюють відносини інститутів державної влади між собою й суспільством загалом у зазначеній сфері. Передусім це стосується органів місцевого самоврядування, які, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року, повинні координувати діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління у сфері реалізації екологічної політики на території ради [12].

Сформована наразі система центральних органів виконавчої влади, що функціонують у сфері охорони навколишнього природного середовища, є досить складною й ділиться на такі ланки: міністерства та відомства, кожна з яких має своє призначення, повноваження



щодо прийняття рішень із питань охорони довкілля, екологічної безпеки, використання природних ресурсів. Для одних міністерств і відомств природоохоронна діяльність є головною, домінуючою функцією. Їх зараховують до групи спеціально уповноважених органів виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища. Для інших органів виконавчої влади природоохоронна діяльність є тільки складовою частиною основних функцій під час реалізації державної політики з певних питань.

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

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

1. Органи загальнодержавного рівня регулювання природоохоронних відносин, під якими варто розуміти уповноважені законодавчими актами органи державної влади, до повноважень яких серед інших належать і повноваження у сфері забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до покладених на них завдань, вони здійснюють комплексний державний контроль у зазначеній галузі, до них зараховані такі:

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

– Президент України (відповідно до наданих прав, є гарантом стабільності суспільних правовідносин, у тому числі й правовідносин в екологічній сфері, також має можливості активно впливати на розвиток екологічного законодавства, вдосконалення організаційної системи регулювання в галузі забезпечення екологічної безпеки, формування програм і заходів, спрямованих на запобігання шкідливим техногенним впливам і нейтралізацію їх);

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

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

– центральні органи виконавчої влади – це органи спеціальної компетенції та урядові органи державного регулювання з підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації екологічної політики на загальнодержавному та місцевому рівнях є єдиним, головним призначенням. Серед центральних органів виконавчої влади зі спеціальними природоохоронними повноваженнями провідна роль належить Міністерству екології та природних ресурсів України, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування й реалізує державну політику у сфері



охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки [14, ст. 1]. Деякі функції в природоохоронній сфері реалізуються Міністерством охорони здоров'я України – центральним органом виконавчої влади, зокрема щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного й епідемічного благополуччя населення.

2. Органи територіального рівня регулювання природоохоронних відносин:

– органи місцевого самоврядування [12] і місцеві державні адміністрації [15] як органи виконавчої влади на місцях;

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

Ми поділяємо точку зору О.Я. Лазора, що центральні органи виконавчої влади є важливою складовою частиною загальної системи регулювання відносин, які виникають у сфері взаємодії суспільства і природи [11, с. 14]. Вони реалізують державну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища й природокористування, захисту населення і природного середовища від негативного впливу господарської діяльності. Особливе місце серед центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки в країні посідають органи Національної поліції України [16]. Їх законодавець зарахував до державних органів загального призначення, тому здійснення діяльності й реалізація владних повноважень з охорони природного середовища та забезпечення екологічної безпеки з позиції визначення характеру й місця цього органу в системі суб'єктів не є основними.

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

Відповідно, виходячи зі змісту й розподілу повноважень систему органів управління в природоохоронній галузі охоплюють інституції загального управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи Національної поліції) і спеціального державного управління (Міністерство екології та природних ресурсів України, його територіальні управління, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства). Також варто до кола суб'єктів зарахувати урядові органи зі спеціальними повноваженнями – Державну екологічну інспекцію, органи місцевого самоврядування, а також органи громадського управління (громадські природоохоронні об'єднання й організації). Зокрема, 5 травня 2015 року Президент України П.О. Порошенко підписав Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо охорони тваринного світу» і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони біорізноманіття», на підставі яких відновлено права громадських інспекторів з охорони довкілля. Їх теж треба зарахувати, на нашу



думку, до суб'єктів природоохоронної діяльності. Так, окрім здійснення природоохоронних заходів, діяльність громадських інспекторів з охорони довкілля спрямована на недопущення порушень законодавства щодо незаконної вирубки лісу, видобутку корисних копалин, контроль щодо недопущення правоохоронними органами корупційних схем у сфері браконьєрства в мисливстві та рибальстві тощо [17].

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

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

Висновки. Проведені дослідження вказують на неузгодженість дій органів державної влади різного рівня компетенції та органів місцевого самоврядування в природоохоронній сфері. Охорона навколишнього природного середовища – це комплексна проблема, що потребує координації зусиль усіх суб'єктів. Тому вкрай актуальною є необхідність реформування чинної адміністративно-правової системи суб'єктів забезпечення екологічної безпеки та природоохорони, удосконалення правових засад їх діяльності, встановлення нових критеріїв оцінювання ефективності природоохоронної діяльності органів виконавчої влади з урахуванням європейських норм і стандартів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Адміністративне право. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.; Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підручник] / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
3. Адміністративне право України : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін.]; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
4. Загальна теорія держави і права / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 728 с.
5. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.), М.П. Зяблюк, В.Я. Тацій та ін. ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Укр. енцикл., 1998–2004. – Т. 5. – 2003. – С. 626.
6. Адміністративне право : [навчальний посібник] / [В.К. Шкарупа, М.В. Коваль, О.П. Савчук, Л.П. Самофалов, М.О. Мацелик]. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2005. – 248 с.
7. Вступ до теорії правових систем : [монографія] / за редакцією О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юридична думка, 2006. – 430 с.
8. Гетьман А.П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища / А.П. Гетьман // Проблеми законності : зб. наук. пр. – Х., 2014. – Вип. 125. – С. 119–128.



9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 (з наступними змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. Панковец А.И. Система управления окружающей среды как одно из приоритетных направлений природоохранной деятельности / А.И. Панковец, С.В. Мирковский // *Безпека життєдіяльності*. – 2004. – № 10. – С. 92–94.
11. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : автореф. дис. ... докт. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.Я. Лазор ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2004. – 36 с.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
13. Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.А. Улютіна ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 19 с.
14. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 21.
15. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
16. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Веб-сайт Верховної Ради України. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/580-19>.
17. 10 добрих новин для охорони довкілля, 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ridna.ua/2015/05/10-dobryh-novyn-dlya-ohorony-dovkillya>.
18. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.

