

УДК 342.95

А. В. Денисова
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

Постановка проблеми. Адміністративний нагляд в екологічній сфері є найбільш розгалуженим за предметом, а зазначена сфера найбільшою мірою впливає на стан гарантування безпеки життєдіяльності населення. Водночас можна передбачити безпосередній вплив призначення та предмету адміністративного нагляду в згаданій сфері на межі та характер компетенції суб'єктів його здійснення. Зважаючи на зазначене, виникає необхідність наукового аналізу питання про особливості адміністративного нагляду органів виконавчої влади в екологічній сфері.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Необхідність опрацювання питання про особливості адміністративного нагляду у сфері екології уможливила звернення до фундаментальних наукових робіт В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.Л. Бачило, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, В.М. Горшеньова, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванова та інших. У царині проблематики гарантування екологічної безпеки плідно працювали: В.І. Андрейцев, О.В. Головкін, М.М. Романяк та інші.

Мета статті полягає у виявленні особливостей адміністративного нагляду в екологічній сфері, зокрема в частині, що стосується суб'єктної складової відповідних правовідносин і виявлення причинно-наслідкового зв'язку між спрямованістю певної функції держави та правосуб'єктністю суб'єктів її реалізації в екологічній сфері.

Викладення основного матеріалу. В екологічній сфері окремо варто виділити суб'єктів контролю, спрямованого на гарантування екологічної безпеки, адміністративна правосуб'єктність яких визначена не тільки Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264–ХІІ, а й іншими законодавчими актами, що регулюють відносини національної безпеки, що прямо впливає із приписів Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964–ІV [1], яким визначено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про основи національної безпе-

ки України» від 19 червня 2003 р. № 964–ІV, до пріоритетів національних інтересів віднесено гарантування екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів. Варто згадати і про ст. 7 зазначеного Закону, в якій виділено загрози національним інтересам і національній безпеці України, серед яких вказано екологічну сферу.

Реалізація функції гарантування екологічної безпеки за наявності підстав, передбачених чинних законодавством, безпосередньо пов'язана з питаннями цивільного захисту, що здійснюється у сферах техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Тому виникає необхідність виділення суб'єктів державного контролю (нагляду) з питань цивільного захисту, на які покладено повноваження щодо здійснення постійного моніторингу і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій, відповідно до Кодексу цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403–VI, до яких віднесено також Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Така Служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ, і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [2]. До її завдань віднесено також здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб (п.п. 2 п. 3 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052). Компетенція Служби щодо державного нагляду (контролю) поширена на питання його організації та здійснення з додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів із

питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами й органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання; на вжиття інженерно-технічних заходів цивільного захисту відповідно до закону; діяльність аварійно-рятувальних служб, стан їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації, а також вжиття заходів для зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством; дотримання періодичності навчання керівного складу і фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів цивільного захисту, заходів для усунення виявлених недоліків; складання актів перевірок, видання приписів, постанов, розпоряджень щодо порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, звернень до адміністративного суду в разі встановлення порушень, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей; здійснення перевірок: стану готовності до використання за призначенням аварійно-рятувальної техніки, засобів цивільного захисту, а також обладнання, призначеного для гарантування безпеки суб'єктів господарювання; дотримання правил транспортування небезпечних речовин трубопровідним транспортом і порядку їх перевезення транспортними засобами; планування та готовність до здійснення заходів з організації евакуації населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій; підготовку населення до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій; (п.п. 39, 42, 48, 56 п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052).

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в екологічній сфері (навколишнє природне середовище; екологічна, біологічна, генетична, радіаційна безпека; поводження з відходами; ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи; радіаційний захист; раціональне використання, відтворення й охорона природних ресурсів; відтворення й охорона земель; збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття; формування, збереження і використання екологічної мережі; організація, охорона та використання природно-заповідного фонду; збереження озонового шару; регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату), а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення й охорону

природних ресурсів чинне законодавство визначає Міністерство екології та природних ресурсів України [3; 4]. Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням ліцензійних умов поводження з небезпечними відходами, виробництвом особливо небезпечних хімічних речовин, а також ліцензуванням операцій у зазначеній сфері під час видачі, анулювання, переоформлення документів дозвільного характеру: на транскордонне перевезення небезпечних відходів; на ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань і наукових досліджень, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу; на здійснення державної реєстрації пестицидів і агрохімікатів; затверджує положення про громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо. Зазначене Міністерство, як і інші центральні органи державної виконавчої влади, наділено компетенцією щодо забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції та контролю їх реалізації в апараті Міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління; щодо забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики стосовно державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, а також технічного захисту інформації, контролю її збереження [4].

Дослідження компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України доводить, що контроль (нагляд) здійснюється як у зовнішній організаційній діяльності, тобто діяльності, яка пов'язана з реалізацією передбачених законодавством функцій, так і у внутрішній організаційній діяльності, що стосується забезпечення його функціонування.

Серед суб'єктів державного нагляду (контролю) в екологічній сфері виділено Державну екологічну інспекцію України [5; 6]. Компетенція Державної екологічної інспекції України у сфері державного нагляду (контролю) впливає зі ст. 20–2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і стосується:

- наявності дозволів, лімітів і квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов;
- ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію у сфері хімічних джерел струму в частині гарантування екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму й утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму;
- використання та відтворення риби й інших водних живих ресурсів (у сфері охорони);
- природно-заповідного фонду;

- збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження й використання екологічної мережі;
- ведення мисливського господарства та здійснення полювання;
- дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними;
- охорони, раціонального використання та відтворення тваринного світу;
- використання, охорони та відтворення рослинного світу;
- охорони, утримання та використання зелених насаджень;
- охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- охорони атмосферного повітря;
- використання й охорони земель;
- поводження з відходами;
- екологічної та радіаційної безпеки.

Однак не затверджено критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності щодо перелічених сфер реалізації повноважень Державної екологічної інспекції України, а також немає уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планових заходів державного нагляду (контролю) [7]. Тільки у сфері поводження з відходами розроблено уніфіковану форму акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин та, поводження з небезпечними відходами, яку затверджено Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 20 березня 2017 р. № 127-н (зарєєстровано в Міністерстві юстиції України 11 квітня 2017 р. за № 480/30348) [8].

До суб'єктів загального адміністративного нагляду (контролю) у сфері гарантування безпеки життєдіяльності населення доцільно віднести місцеві державні адміністрації, які, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 № 586–XIV [9], в межах, визначених Конституцією та законами України, здійснюють державний контроль на відповідних територіях у сферах, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності населення, зокрема – екологічній, культурній, охорони праці, цивільної оборони тощо (ст. 16). Безпосередньо в галузі використання й охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля місцеві державні адміністрації здійснюють функцію контролю в межах реалізації повноважень, визначених ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квіт-

ня 1999 р. № 586–XIV, а саме: щодо розробки та забезпечення виконання програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; щодо розпорядження землями державної власності відповідно до закону; щодо виконання регіональних екологічних програм; щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; щодо визначення стану довкілля; щодо внесення пропозицій в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності в разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил; щодо здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища, та розгляду справ про адміністративні правопорушення або передання їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; щодо погодження документації із землеустрою.

Висновки. Проведене дослідження свідчить про наявність безпосереднього зв'язку між спрямованістю певної функції держави і правосуб'єктністю суб'єктів її реалізації. Так, в екологічній сфері наявність такого напрямку, як гарантування екологічної безпеки, визначає правосуб'єктність спеціальних суб'єктів контролю та нагляду – Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Необхідно зазначити і наявність відповідної компетенції в суб'єктів, які реалізують функцію охорони навколишнього природного середовища (Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України). Крім того, варто згадати про суб'єктів, які реалізують функції, пов'язані з гарантуванням екологічної безпеки, у зв'язку з чим відповідна компетенція не є основною (місцеві державні адміністрації).

Література

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – Ст. 3514.
3. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 11. – Ст. 615.
4. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 10. – Ст. 266.
5. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 11. – Ст. 617.

6. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 36. – Ст. 1131.

7. Щодо забезпечення підготовки та подання проектів Уряду про затвердження, внесення змін, доповнень або скасування критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) : Лист Державної регуляторної служби України від 10 квітня 2017 р. № 2368/0/20-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ligazakon.net/theses?folderId=323-110.005.020&theseId=ТН002554&date=1503792000499#!>

8. Про затвердження уніфікованих форм актів, складених за результатами проведення планових (по-запланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством екології та природних ресурсів щодо додержання суб'єктом господарювання вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, та поводження з небезпечними відходами : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 20 березня 2017 р. № 127-н // Офіційний вісник України. – 2017. – № 36. – Ст. 1149.

9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

Анотація

Денисова А. В. До питання про особливості адміністративного нагляду органів виконавчої влади в екологічній сфері. – Стаття.

Стаття присвячена виявленню особливостей адміністративного нагляду в екологічній сфері, зокрема в

частині, що стосується суб'єктної складової відповідних правовідносин, і виявленню причинно-наслідкового зв'язку між спрямованістю певної функції держави та правосуб'єктністю суб'єктів її реалізації в екологічній сфері.

Ключові слова: адміністративний нагляд, контроль, екологічна сфера, суб'єкт, орган виконавчої влади.

Аннотация

Денисова А. В. К вопросу об особенностях административного надзора органов исполнительной власти в экологической сфере. – Статья.

Статья посвящена выявлению особенностей административного надзора в экологической сфере, в частности, в части, касающейся субъектной составляющей соответствующих правоотношений, и выявлению причинно-следственной связи между направленностью определенной функции государства и правоспособностью субъектов ее реализации в экологической сфере.

Ключевые слова: административный надзор, контроль, экологическая сфера, субъект, орган исполнительной власти.

Summary

Denisova A. V. On the issue of the peculiarities of administrative oversight of executive authorities in the environmental sphere. – Article.

The article is devoted to revealing the peculiarities of administrative supervision in the environmental sphere, in particular, in relation to the subjective component of the relevant legal relationships and to identify the causal link between the direction of a certain function of the state and the legal capacity of the subjects of its implementation in the environmental sphere.

Key words: administrative supervision, control, ecological sphere, subject, executive body.