

**УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО
ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА
В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ**

Розглянуто систему органів управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, проаналізовано їх правовий стан та повноваження. Запропоновано шляхи покращення механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади у розглядуваній сфері в умовах європейської інтеграції України.

Рассмотрена система органов управления в сфере охраны окружающей природной среды, проанализированы их правовое положение и полномочия. Предложены пути улучшения механизма административно-правового регулирования деятельности органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере в условиях европейской интеграции Украины.

System of management agencies in the sphere of environmental protection is considered. Its legal position and authorities are analyzed. Ways of improving the mechanism of administrative and legal regulation of executive agencies in the researched sphere in conditions of European integration of Ukraine are offered.

Сучасна державна політика управління у сфері охорони навколишнього природного середовища впроваджується у життя в напружених політичних та економічних умовах, що склалися в Україні і у світі взагалі. Нераціональне використання природних ресурсів, низька екологічна свідомість суспільства, недосконалість законодавчої бази, особливо в питанні притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, недостатнє фінансування і здійснення природоохоронних заходів за залишковим принципом, лобювання відомчих інтересів певними приватними структурами, слабкість екологічних громадських організацій, неспроможність компетентних державних органів урегулювати відносини в екологічній сфері – лише частина обставин, які сприяють утворенню конфліктних ситуацій у суспільстві. У науковому вимірі впродовж останніх років навіть виникло поняття «екологічні конфлікти» [1, с. 18]. І на сьогодні кількість конфліктів, породжених протиріччями між суспільними інтересами і навколишнім природним середовищем, постійно збільшується. Неврегульованість сфери природокористування

становить небезпеку для існування людей у глобальному масштабі.

Особливої актуальності ця проблема набула після вступу України до Ради Європи, запровадження програми адаптації українського законодавства до норм і стандартів Європейського союзу і, як наслідок, прийняття державою певних правових зобов'язань у зазначеній сфері [2]. Так, у тісному зв'язку з вирішенням економічних і соціальних проблем, розвитком адміністративної реформи в Україні великого значення набули питання, пов'язані зі створенням ефективно діючого механізму правового регулювання відносин, які виникають у процесі охорони навколишнього природного середовища та приведення законодавства у відповідність до норм і стандартів Євросоюзу.

Зокрема, у доповіді Міжнародної комісії з навколишнього середовища зазначається, що для досягнення стану сталого природного позитивного розвитку у світі в цілому необхідними є [1, с. 45–46]:

- створення політичної системи, здатної забезпечити участь широкої громадськості в прийнятті рішень з питань екологічної безпеки;

- соціальна система, яка здатна знімати напруження, що виникає внаслідок негармонічного економічного розвитку;

- достатньо гнучка, здатна до реформації адміністративно-правова система;

- розвиток технологічної системи та системи ефективного виробництва, орієнтованої на постійний пошук нових рішень і впровадження інноваційних технологій збереження природних ресурсів;

- розвиток міжнародної системи, сприятливої для налагодження сталих зв'язків.

Ефективне регулювання правовідносин у галузі охорони навколишнього природного середовища і забезпечення безпеки громадян певною мірою впливають на стабільність прав громадян, всебічне розмежування та задоволення їх інтересів і інтересів держави в громадському суспільстві.

У статті 16 Конституції України зазначається, що забезпечення охорони навколишнього природного середовища і підтримання екологічної рівноваги на території України є обов'язком держави [3, с. 6]. Ця функція покладається на відповідні органи державної влади та органи місцевого самоврядування. За чинним законодавством України систему суб'єктів у сфері забезпечення екологічної безпеки в країні складають органи законодавчої, виконавчої влади, місцевого самоврядування та спеціально уповноважені (природоохоронні) юрисдикційні правові структури [4].

Виходячи зі змісту та розподілу повноважень систему органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища охоплюють інституції загального (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, органи внутрішніх справ) та спеціального державного управління (Міністерство охорони навколишнього природного середовища України і його територіальні управління, державні екологічні інспекції) [5, с. 96], а також – органи місцевого самоврядування та громадського управління (громадські природоохоронні об'єднання та організації) [4].

За територіальною приналежністю в організації системи управління у сфері реалізації екологічної політики можна виділити два основні зрізи: адміністративно-територіальний та 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). У свою чергу, інституціями галузевого державного управління є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України і його територіальні управління.

Ці державні структури мають широкі повноваження в зазначеній сфері [6]. Тому рівень їх адміністративно-правового регулювання, а також ефективність діяльності в напрямку забезпечення надійної охорони навколишнього природного середовища в країні, захисту права громадян на сприятливе природне середовище має визначатися повнотою і внутрішньою узгодженістю правових норм з реаліями життя в процесі реалізації політики екологічної безпеки в державі.

Головним органом у системі центральних інституцій виконавчої влади, що створений для забезпечення державної політики у сфері природоохоронної діяльності, є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Згідно з «Положенням про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України № 1524 від 2 листопада 2006 р., воно організовує виконання актів чинного законодавства України, здійснює систематичний контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства, розробляє і вносить на розгляд Президенту України, Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вдосконалення нормотворчої діяльності. Від активної позиції даного міністерства залежать формування та реалізація екологічної політики держави в цілому.

На територіальному рівні діють управління охорони навколишнього природного середовища, які створені у 24 областях,

містах Києві та Севастополі, і є важливими спеціалізованими органами виконавчої влади найнижчої ланки. Вони здійснюють керівництво у сфері реалізації екологічної політики та у своїй діяльності підзвітні і підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, міністрові Мінохорони навколишнього природного середовища і, крім того, підпорядковані йому [7, с. 399–400].

На підставі національного законодавства основними завданнями цих органів державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища є:

1) забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (земля, надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, ліси, тваринний і рослинний світ), поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, запобігній справи, формування, збереження та використання екологічної мережі;

2) здійснення управління та регулювання у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, у сфері поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), пестицидами та агрохімікатами, організації, охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, формування, збереження та використання екологічної мережі;

3) інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища на відповідній території, оперативне оповіщення про виникнення надзвичайних екологічних ситуацій та про хід виконання заходів щодо їх ліквідації.

До організаційної структури Мінохорони навколишнього природного середовища належить і Державна екологічна інспекція, яка створена з метою вдосконалення системи державного контролю в галузі екології та природних ресурсів. Керівництво Державною екологічною інспекцією здійснює начальник, який одночасно має звання Головного державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища України. Державні екологічні інспекції відповідних областей, міст Києва і Севастополя здійснюють свою діяльність у складі відповідних державних управлінь. Державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища в районних

центрах одночасно представляють державну екологічну інспекцію області та відповідне державне управління охорони навколишнього природного середовища. Інспекційні підрозділи субнаціонального рівня мають подвійну, навіть потрійну підконтрольність і підзвітність: державному територіальному управлінню, Державній екологічній інспекції України та місцевим державним адміністраціям [7, с. 402]. Треба визнати, що такий стан справ значною мірою перешкоджає здійсненню ефективного управління і призводить до виникнення так званої «кишенькової інспекції». У такому випадку було б доречним розмежувати організаційно та концептуально завдання, функції та діяльність органів інспекційного (державної екологічної інспекції області) й управлінського (державного управління охорони навколишнього природного середовища області) рівнів, що сприяло б ефективнішому управлінню в цій галузі. Об'єднання цих двох ланок можна провести тільки на рівні міністерства, а на нижчих рівнях інспекційні підрозділи не повинні мати іншого підпорядкування, підконтрольності та підзвітності.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день недостатньо розроблена проблема належного правового регулювання організації та діяльності органів державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища на базі новітнього законодавства та у відповідності з нормами Європейського союзу. На жаль, існує проблема дублювання нормативно-правових актів, що регулюють відносини інститутів державної влади між собою і суспільством взагалі у сфері охорони навколишнього природного середовища. Є потреба і у визначенні об'єктів охорони навколишнього природного середовища, що дозволить більш чітко виділити відповідні адміністративні делікти, а також надасть можливість окреслити межі застосування суб'єктами охорони навколишнього природного середовища системи адміністративно-правових засобів у зазначеній сфері. У першу чергу, це стосується органів місцевого самоврядування. Саме від їх діяльності залежить, чи перетвориться природокористування з другорядної сфери на основний компонент розвитку територій. Основним завданням органів місцевого самоврядування в галузі екології та природних ресурсів є вирішення ними публічних справ у межах чинного законодавства України та в інтересах територіальних громад [8, с. 14]. Відповідно, метою екологічної політики органів місцевого самоврядування має бути вироблення стратегічних напрямків сталого розвитку територіальних громад за оптимального використання природних ресурсів в умовах здорового довкілля, тобто напрацювання концепцій екологічної політики відповідними радами. Згідно з вимогами чинного законодавства органи місцевого самовряду-

вання повинні координувати діяльність відповідних спеціально уповноважених державних органів управління у сфері реалізації екологічної політики на території ради. Проведені дослідження вказують на неузгодженість дій органів влади різного рівня компетенцій у цій сфері, однак охорона навколишнього природного середовища – комплексна проблема, а тому потребує координації зусиль всіх суб'єктів територіальної громади, їх активної участі в цій важливій справі.

Враховуючи вищезазначене та на виконання Указу Президента України № 1039 від 15 вересня 2003 р. «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів», вкрай актуальним, на нашу думку, є необхідність реформування діючої системи суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, удосконалення правових засад їх діяльності, встановлення нових критеріїв оцінювання ефективності діяльності органів виконавчої влади в екологічній сфері із врахуванням загальноєвропейських стандартів.

Тому пропонуємо виділити наступні шляхи вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання охорони навколишнього природного середовища:

1. Створення ефективної системи органів державного управління в галузі екологічної безпеки та охорони природних ресурсів з чітким окресленням компетенції кожного суб'єкта цієї системи. Така ефективність можлива за умов застосування сучасних провідних форм і методів управлінської діяльності та обов'язкового розмежування функцій управління та контролю в екологічній сфері.

2. Певній реформації підлягають державні інспекційні підрозділи з охорони навколишнього природного середовища, які на сьогодні мають подвійну, навіть потрійну підконтрольність і підзвітність. Це значною мірою перешкоджає здійсненню ними ефективного управління в областях і визначає їх формальний стан. У даному випадку необхідно на організаційному рівні виокремити «інспекційні» завдання, функції та діяльність цих органів від «управлінських», що сприяло б ефективнішому захисту навколишнього природного середовища.

3. Доцільно вдосконалити механізм адміністративно-примусового впливу на суспільні відносини для забезпечення належного порядку, припинення й попередження правопорушень у галузі охорони природи, притягнення до відповідальності правопорушників (фізичних і, насамперед, юридичних осіб), усунення наслідків і відшкодування збитків, завданих правопорушеннями природним об'єктам, та відновлення природних ресурсів. На організаційному і правовому рівнях суттєвого

оновлення потребує існуюча система вивчення причин і умов, що сприяють скоєнню правопорушень у сфері захисту природного середовища. Усе це вимагає внесення відповідних змін і доповнень до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру», а також до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

4. Особливе місце в прийнятті рішень з екологічних питань повинно надаватися органам місцевого самоврядування, метою яких має бути вироблення стратегічних напрямків сталого розвитку територіальних громад з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах сприятливого навколишнього середовища, напрацювання концепцій екологічної політики відповідними радами.

5. Покращення і розвиток державного екологічного контролю як основного адміністративного методу управління у сфері реалізації державної екологічної політики. На жаль, такі відомі його форми, як перевірка, нагляд, інспектування, моніторинг, аудит, звітність, сьогодні проводяться неефективно чи відсутні взагалі.

6. Однією з обов'язкових умов дієвості захисту навколишнього природного середовища є залучення громадськості через громадські організації, громадських інспекторів, уповноважених здійснювати контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, до процесу прийняття управлінських рішень з екологічних питань. Проте активізація сил громадськості можлива лише при покращенні нормативного забезпечення їх діяльності з охорони навколишнього природного середовища шляхом чіткого визначення механізму реалізації їх прав і обов'язків, а також покращення системи стимулювання.

7. Недостатня врегульованість діючим адміністративним законодавством України меж діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища вказує на необхідність більш чіткої конкретизації їх місця і ролі в екологічній сфері та на потребу обов'язкового визначення спектра їх повноважень. Тому з метою вдосконалення нормативного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ доцільно внести відповідні зміни і доповнення до Закону України «Про міліцію». У цьому аспекті також пропонується створення у складі МВС України спеціального підрозділу, який би займався координуванням природоохоронної діяльності структурних (територіальних) підрозділів міністерства.

8. Виходячи із специфічності змісту і характеру природоохоронної функції відповідного вдосконалення потребує система

взаємодії правоохоронних органів між собою, з іншими органами влади та громадськістю.

9. Надання превалуючої ролі системі адміністративно-правових природоохоронних заходів, спрямованих на збереження довкілля. Зокрема, задля забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері захисту населення і територій України від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру органам виконавчої влади необхідно приділити певну увагу розвитку та застосуванню різноманітних організаційно-правових форм попередження та запобігання наслідків залежно від джерела походження небезпеки та створення надзвичайних ситуацій. У цілому, вирішення проблем охорони природи й навколишнього середовища потребує не тільки розроблення системи «організаційних заходів», як було раніше, а й величезного ентузіазму всіх громадян, зростання загальної культури, глибокого і точного знання законів природи, врахування їх у своїй діяльності.

Таким чином, на шляху інтеграції України у Європейській союз життя і діяльність держави та суспільства прямо пов'язуються зі станом екологічної безпеки в країні, відповідним правовим регулюванням діяльності органів державної влади, якістю і ефективністю їх роботи щодо охорони навколишнього природного середовища.

Список літератури: 1. Кравченко С. М. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища / С. М. Кравченко, А. О. Андрусевич, Дж. Бонайн. – Л. : Еко, 2002. – 244 с. 2. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. – X. : Одиссей, 2008. – 423 с. – (Серія «Законои України»). 3. Конституція України : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.], зі змін. та допов. – X. : Весна, 2008. – 48 с. 4. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. – Редакція від 9 квіт. 2009 р. 5. Панковец А. И. Система управления окружающей среды как одно из приоритетных направлений природоохранной деятельности / А. И. Панковец, С. В. Мирковский // Безопасность жизнедеятельности. – 2004. – № 10. – С. 92–94. 6. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 7. Адміністративна діяльність : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калайнов та ін. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с. 8. Рябець К. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К. А. Рябець. – К., 2007. – 20 с.

Надійшла до редколегії 09.07.2010