

КОЛЕГІАЛЬНІ ОРГАНИ В СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

COLLEGIAL BODIES IN THE SYSTEM OF ENTITIES IMPLEMENTING ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTRUMENTS TO ENSURE ENVIRONMENTAL SAFETY

Кабиш А.Ю., здобувачка

Науково-дослідний інститут публічного права

Актуальність статті полягає в тому, що однією з найважливіших складових регулювання галузі екологічної безпеки є спеціально уповноважені суб'єкти, адже саме їх функціонуванням приводяться до дії приписи нормативно-правових актів. При цьому, дані суб'єкти складають собою цілісну систему в якій кожен елемент займає чітко визначену позицію, що зумовлює ефективність захисту державних та суспільних інтересів в екологічній сфері. Окреме місце в даній системі відведено спеціально уповноваженим колегіальним органам, розкриттю правового статусу яких, в розрізі забезпечення екологічної безпеки, і буде присвячено дане наукове дослідження. У даній науковій статті шляхом оцінки дійсного законодавства України сформульовано розуміння системи суб'єктів реалізації адміністративно-правових інструментів забезпечення екологічної безпеки. Наголошено на особливій ролі колегіальних органів в досліджуваній системі. Виділено основні повноваження та опрацьовано співвідношення колегіальних органів, які забезпечують екологічну безпеку в державі. Зроблено висновок, що колегіальні органи у сфері забезпечення екологічної безпеки відповідають, передусім, за визначення загально-національної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища. На ВРУ покладається центральна роль, адже саме ця інституція розробляє та приймає законодавчі акти, що стосуються екологічної галузі, та контролює їх виконання. Саме парламент визначає своїми документами напрями державної екологічної політики. Місцеві ради та ВРУ АРК – приймають глобальні, стратегічні рішення на регіональному рівні, в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць щодо розвитку і підтримки сектору екологічної безпеки; вибудовують правові та організаційні засади виконання положень державної екологічної політики; формують підзаконну основу забезпечення екологічної безпеки тієї чи іншої територіальної громади, території; уточнюють в рамках підзаконної нормотворчості порядок здійснення окремих адміністративно-правових інструментів забезпечення екологічної безпеки і таке інше.

Ключові слова: безпека, екологічна безпека, суб'єкти забезпечення безпеки, суб'єкти забезпечення екологічної безпеки, колегіальні органи.

The relevance of the article lies in the fact that one of the most important components of the regulation of the field of environmental safety is specially authorized entities, because it is their functioning that brings into effect the provisions of regulatory legal acts. At the same time, these entities constitute a holistic system in which each element occupies a clearly defined position, which determines the effectiveness of the protection of state and public interests in the environmental sphere. A separate place in this system is given to specially authorized collegial bodies, the disclosure of whose legal status, in the context of ensuring environmental safety, will be devoted to this scientific study. This scientific article, by evaluating the current legislation of Ukraine, formulates an understanding of what constitutes a system of subjects implementing administrative and legal instruments to ensure environmental safety. The special role of collegial bodies in the system under study is emphasized. The main powers are highlighted and the relationship between collegial bodies that ensure environmental safety in the state is worked out. It was concluded that collegial bodies in the field of ensuring environmental safety are primarily responsible for determining the national policy in the field of environmental protection. The Verkhovna Rada is assigned a central role, since it is this institution that develops and adopts legislative acts related to the environmental sector and monitors their implementation. It is the parliament that determines the directions of state environmental policy with its documents. Local councils and the Verkhovna Rada of the ARC make global, strategic decisions at the regional level, within the relevant administrative-territorial units, regarding the development and support of the environmental safety sector; build legal and organizational principles for implementing the provisions of the state environmental policy; form a by-law basis for ensuring the environmental safety of a particular territorial community or territory; specify within the framework of by-law rulemaking the procedure for implementing individual administrative-legal instruments for ensuring environmental safety, and so on.

Key words: security, environmental security, security entities, environmental security entities, collegial bodies.

Актуальність теми. Однією з найважливіших складових регулювання галузі екологічної безпеки є спеціально уповноважені суб'єкти, адже саме їх функціонуванням приводяться до дії приписи нормативно-правових актів. При цьому, дані суб'єкти складають собою цілісну систему в якій кожен елемент займає чітко визначену позицію, що зумовлює ефективність захисту державних та суспільних інтересів в екологічній сфері. Окреме місце в даній системі відведено спеціально уповноваженим колегіальним органам, розкриттю правового статусу яких, в розрізі забезпечення екологічної безпеки, і буде присвячено дане наукове дослідження.

Стан дослідження проблеми. Аналізу кола суб'єктів суспільно-правових відносин, як виникають в сфері забезпечення екологічної безпеки, присвячували свої праці: Н.В. Бобровська, І.В. Богданюк, О.М. Вишневецька, І.В. Бригадир, О.В. Брусакова, І.П. Саваріна, Д.А. Судакіна та ін. Натомість, в роботах як представлених, так і інших авторів, на сьогоднішній день відсутні дослідження присвячені правовому статусу колегіальних органів та їх місця у загальній системі суб'єктів забезпечення екологічної безпеки.

Саме тому метою статті є: визначити перелік та повноваження колегіальних органів влади у системі суб'єктів забезпечення екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. У перекладі з грецького «система» означає утворення, складення, порядок, зумовлений правильним розташуванням частин, структурний ряд, зв'язане ціле [1, с.333]. Перші уявлення про систему, згідно дослідження Н.М. Пархоменко та В.Ф. Сіренко, виникли в античній філософії. Так, у Стародавній Греції філософи Аристотель і Платон приділяли значну увагу розробці ідеї системності. Продовженням цих досліджень були праці німецьких філософів Спінози, Лейбніца, Канта і Гегеля, предметом дослідження яких було пізнання як система, підстава для діалектичного мислення. Тобто системність розглядалася з точки зору філософії. Але поступово поняття системи як взаємодії певних елементів проникає в інші галузі суспільних наук, які характеризуються передусім конкретністю пізнання. Так, з другої половини XIX століття поняття системи зустрічається у юридичній науці та практиці. Особливо це стосується системи права, системи джерел права, системи законодавства і його упорядкування [2, с.7; 3, с.62-63].

Тож, система – це сукупність взаємопов'язаних, взаємодіючих між собою, але цілком самостійних елементів, які в комплексі формують новий, структурований, функціонуючий об'єкт. Ознака системності також притаманна адміністративно-правовій галузі, оскільки функціонування органів публічної влади в рамках певної системи забезпечує централізованість та послідовність їх діяльності, цільову спрямованість всіх дій та операцій на вирішення конкретних питань. При цьому, система уповноважених суб'єктів може об'єднувати розрізнене та прямо не пов'язане між собою коло відомств державного та муніципального сектору. В основі системи лежить саме спільна мета діяльності, яка визначає їх взаємозв'язок. Отже, система суб'єктів реалізації адміністративно-правових інструментів забезпечення екологічної безпеки – це сукупність незалежних одне від одного, самостійних, відповідальних за власний сектор регулювання суб'єктів владних повноважень, діяльність яких об'єднано спільною метою, яка полягає у формуванні умов та реалізації інструментів забезпечення екологічної безпеки на території України.

Так, одними з ключових елементів визначеної системи, відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 №1264-ХІІ, є група колегіальних органів різних рівнів, дослідження яких необхідно почати із Верховної Ради України. ВРУ, відповідно до свого адміністративно-правового статусу є парламентом – єдиним законодавчим, колегіальним органом держави. Його існування та функціонування – одна з ключових вимог демократичного розвитку суспільства, адже дана інституція виражає громадську волю та обрмлює її у форму найвищої юридичної сили. Згідно Основного закону, Конституційний склад Верховної Ради України - чотириста п'ятдесят народних депутатів України, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Чергові вибори до ВРУ відбуваються в останню неділю жовтня п'ятого року повноважень парламенту. Позачергові вибори призначаються Президентом України і проводяться в період шістдесяти днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень ВРУ. Народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку [4].

До переліку загальних повноважень ВРУ, крім прийняття законів відноситься: а) затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; б) визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору; в) затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; г) затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації тощо [4].

Як суб'єкт забезпечення екологічної безпеки ВРУ, згідно положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 №1264-ХІІ здійснює: а) визначення основних напрямів державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища; б) затвердження загальнодержавних еколо-

гічних програм; в) затвердження указів Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації; г) вирішення інших питань у галузі охорони навколишнього природного середовища відповідно до Конституції України [5].

На місцях колегіальне прийняття рішень в сфері забезпечення екологічної безпеки покладається на місцеві ради – органи місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97-ВР місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. Будь-які обмеження права громадян України на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються [6].

Так, відповідно до Закону сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами [6].

У сфері забезпечення екологічної безпеки місцеві ради, як визначено в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 №1264-ХІІ: а) забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян; б) дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом; в) затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів; г) видають (переоформлюють, видають дублікати, припиняють дію) дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення у випадках, передбачених законом; д) затверджують місцеві екологічні програми; е) організовують вивчення навколишнього природного середовища; є) створюють і визначають статус резервних, в тому числі й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; з) забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем; и) організують роботу по ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян; і) приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; ї) здійснюють контроль за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [5].

Окреме місце у механізмі забезпечення екологічної безпеки займає колегіальний орган Автономної Республіки Крим (далі – АРК). Специфіка повноважень останнього зумовлена особливостями правового статусу даної територіальної одиниці. Згідно Закону України «Про Автономну Республіку Крим» від 17.03.1995 №95/95-РВ АРК є адміністративно-територіальною автономією у складі України. Республіка самостійно вирішує питання, віднесені до її відання. Органом законодавчої влади АРК є Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Республіка з питань, віднесених до її відання, має право приймати законодавчі акти, які не повинні суперечити Конституції України, іншим законам України, а також Конституції Автономної Республіки Крим. Закони України, прийняті з питань, віднесених до відання АРК, діють на її території до прийняття відповідних законодавчих актів Автономної Республіки Крим [7].

До компетенції ВРУ АРК згідно статті 14 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 №1264-ХІІ відноситься: а) визначення порядку організації та діяльності органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів; б) забезпечення реалізації екологічної політики України, екологічних прав громадян; в) затвердження екологічних програм; г) організація вивчення навколишнього природного середовища; ґ) створення і визначення статусу резервних, в тому числі й валют-

них, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; д) прийняття рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, встановлює додаткові їх категорії; е) встановлення в разі потреби нормативи екологічної безпеки, більш суворі, ніж ті, що діють в цілому на території України [5].

Висновки. Отже, колегіальні органи у сфері забезпечення екологічної безпеки відповідають, передусім, за визначення загально-національної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища. На ВРУ покладається центральна роль, адже саме ця інституція розробляє та приймає законодавчі акти, що стосуються екологічної галузі, та контролює їх виконання. Саме парламент визначає своїми документами напрями державної екологічної політики. Місцеві ради та ВРУ АРК – приймають глобальні, стратегічні рішення на регіональному рівні, в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць щодо розвитку і підтримки сектору екологічної безпеки; вибудовують правові та організаційні засади виконання положень державної екологічної політики; формують підзаконну основу забезпечення екологічної безпеки тієї чи іншої територіальної громади, території; уточнюють в рамках підзаконної нормотворчості порядок здійснення окремих адміністративно-правових інструментів забезпечення екологічної безпеки і таке інше.

ЛІТЕРАТУРА

1. Тлумачний словник української мови. За ред. В.С. Калашника. 2-ге вид., випр. і доп. Х., 2004. 992с.
2. Систематизація законодавства України : проблеми та перспективи вдосконалення. Кол. авт.: Н.М. Пархоменко, В.Ф. Сіренко та ін. К.: ІДП НАН України, 2003. 220 с.
3. Білінський Д.О. Проблеми кодифікації податкового законодавства України: дис... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2009. 192 с.
4. Конституція України: від 28.06.1996 №254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. №72/1. Ст.2598.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 №1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. №41. Ст.546.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. *Офіційний вісник України*. 1997. №25. Ст.20.
7. Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17.03.1995 №95/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. №11. ст.69.