

УДК 349.6:504.064(262.5/52)(477)

ОРГАНИ СПЕЦІАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ У СФЕРІ ВІДВЕРНЕННЯ ЗАБРУДНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ТА ВНУТРІШНІХ МОРСЬКИХ ВОД УКРАЇНИ З СУДЕН

Мунтян В.Л., д.ю.н., професор, Китаєва О.О., аспірант

Запорізький державний університет

У процесі реалізації законодавства у сфері відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден важливу роль відіграють організаційно-правові форми його забезпечення.

Під організаційно-правовими формами забезпечення екологічної безпеки слід розуміти, вважає В.І.Андрейцев, “опосередковані правовим регулюванням і відособлені організаційно-функціональної діяльності спеціально уповноважених організаційних державних структур, інших інституцій, спрямовані на організацію координації, розпорядження, погодження, інформування, ліцензування, сертифікації, контролю, інших функціонально-розпорядчих дій і санкціонування з метою забезпечення усіма юридичними і фізичними особами та державою вимог, норм і нормативів екологічної безпеки” [1; 113].

В еколого-правовій літературі виокремлюють два основні блоки забезпечення екологічної безпеки: 1) наявність узгоджених організаційно-правових структур щодо реалізації законодавства у сфері екологічної безпеки на національному, регіональному, місцевому і галузевому рівнях у регулятивних та охоронюваних правовідносинах; 2) організаційно-функціональне забезпечення екологічної безпеки на стадії відвернення (профілактики) екологічного ризику та ліквідації наслідків його прояву [2; 135-136].

Відповідно до Концепції (основ державної політики) національної безпеки України, схваленою постановою Верховної Ради України від 16 січня 1997 р.[3] з метою формування збалансованої державної політики та ефективного проведення комплексу узгоджених заходів щодо захисту національних інтересів в екологічній та інших сферах, створюється система забезпечення національної безпеки України. До суб’єктів забезпечення національної безпеки України належать Верховна Рада України, український народ, Президент України, Кабінет Міністрів України, Конституційний суд України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, Національний банк України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень, спеціалізовані військові формування, утворені відповідно до Конституції України.

До органів спеціальної компетенції у сфері відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден можна віднести систему органів Міністерства екології та природних ресурсів, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства транспорту, Міністерства охорони здоров’я, Державний комітет України по водному господарству, Державний комітет у справах охорони державного кордону та Державний комітет ядерного регулювання України. На них покладається координуючі, організаційні, контрольні та інші виконавчо-розпорядчі функції, спеціальних надвідомчий характер яких надає їм прерогативу реалізації цього напряму державної екологічної політики.

Відповідно до Указу Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573 [4] було утворено Міністерство екології та природних ресурсів. До повноважень цього Міністерства у сфері відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден визначаються “Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів України”, затвердженим Указом Президента України від 29 травня 2000 р. № 724 [5].

Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінекоресурсів України) відповідно до Положення є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Мінекоресурсів України є головним органом у системі центральних та інших органів виконавчої влади у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів і, зокрема, екологічної, ядерної, радіаційної безпеки. Одним з основних завдань Мінекоресурсів України є забезпечення екологічної, ядерної та радіаційної безпеки, здійснення комплексного управління,

регулювання, державного контролю за додержанням вимог екологічного законодавства, у тому числі законодавства у сфері відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден.

Мінекоресурсів України здійснює заходи щодо адаптації законодавства України до екологічного законодавства Європейського Союзу та імплементації у національне законодавство норм відповідних міжнародно-правових актів. Спільно з органами виконавчої влади Мінекоресурсів України бере участь у роботі стандартизації, сертифікації, акредитації, надання в установленому законодавством порядку дозволів (ліцензій) на викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, на транскордонне перевезення у сфері поводження з відходами, виступає компетентним органом з питань перевезення небезпечних відходів та їх видалення; затверджує або погоджує ліміти та квоти на використання чи добування природних ресурсів загальнодержавного значення, викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище; розробляє нормативні плани на розміщення відходів, на викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище.

Вищезазначені повноваження Мінекоресурсів України здійснює безпосередньо та через спеціально уповноважений орган виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів в Автономній Республіці Крим, державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі, інші його територіальні органи, інспекції, а також установи і організації, що належать до його сфери управління в галузі забезпечення екологічної безпеки.

Спеціально уповноваженим структурним підрозділом центрального апарату Мінекоресурсів України, згідно з наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 24 березня 2000 р. № 5 “Про структуру центрального апарату Мінекоресурсів України” [6] та наказу Міністерства екології та природних ресурсів України від 10 квітня 2000 р. № 2 “Про індексацію структурних підрозділів Міністерства екології та природних ресурсів” [7] є Департамент екологічної безпеки, до складу якого входять Управління екологічної експертизи та оцінки впливу на довкілля, управління відходів, управління екологічної безпеки хімічних речовин.

Мінекоресурсів України здійснює свої повноваження через підпорядковану йому систему органів – Державну екологічну інспекцію, Державний комітет Автономної Республіки Крим по охороні навколишнього природного середовища і природних ресурсів, державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі, Державну інспекцію по охороні Азовського моря і Державну інспекцію по охороні Чорного моря, які реалізують аналогічні функції на відповідному адміністративно-територіальному та басейновому рівнях у межах наданої їм юрисдикції у сфері забезпечення екологічної безпеки, а саме відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден.

Основними завданнями Державної екологічної інспекції, яка діє на підставі Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 2 березня 1998 р. № 244 [8] є здійснення державного контролю, а саме за використанням, охороною морського середовища і природних ресурсів внутрішніх морських вод, територіального моря; додержанням норм екологічної, радіаційної безпеки у тому числі у техногенній сфері; додержанням лімітів використання природних ресурсів, нормативів викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище; додержанням екологічних вимог під час транспортування вантажів у пунктах пропуску через державний кордон.

До завдань органів Державної екологічної інспекції відноситься здійснення державного контролю за додержанням законодавства з екологічної безпеки в тому числі в процесі експлуатації механічних транспортних засобів (суден та інших пересувних засобів та установок) у частині додержання нормативів викидів та скидів забруднюючих речовин і допустимих рівнів фізичних впливів, встановлених для відповідного типу транспорту; транспортування хімічних засобів захисту рослин, мінеральних добрив, токсичних та радіоактивних речовин, виробничих, побутових та інших видів відходів, продуктів біотехнології; використання поверхневих вод та охорони їх від виснаження, засмічення і забруднення промисловими, побутовими, дренажними та іншими стічними водами; використання природних ресурсів внутрішніх морських вод, територіального моря; виконання заходів щодо скорочення і регулювання викидів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, запобігання аварійним (залповим) викидам, скидам забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище і ліквідації їх наслідків.

Відповідно до Положень, які затверджені наказами Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 вересня 2000 р. № 150, № 151 [9; 10], Державні інспекції охорони Чорного та Азовського морів Міністерства екології та природних ресурсів є територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів і входять до сфери його управління.

Основними завданнями цих Інспекцій є здійснення державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та радіаційної безпеки, а саме за використанням і охороною морського середовища і природних ресурсів внутрішніх

морських вод, територіального моря, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України, додержанням норм екологічної та радіаційної безпеки; додержанням установлених лімітів використання природних ресурсів, нормативів викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище; додержанням екологічних вимог у процесі транспортування пестицидів і агрохімікатів, токсичних та радіоактивних речовин, виробничих, побутових та інших відходів; додержанням екологічних вимог під час транспортування вантажів у пунктах пропуску через державний кордон.

Інспекції відповідно до покладених на них завдань здійснюють державний контроль у процесі експлуатації механічних транспортних засобів, суден, військових кораблів та інших плавучих об'єктів і споруд, що перебувають у внутрішніх морських водах, територіальному морі.

Об'єктами контролю цих Інспекцій є всі українські та іноземні судна, кораблі та інші плавучі об'єкти і морські споруди незалежно від форм власності, діяльність яких здійснюється у внутрішніх морських водах та територіальному морі України.

У системі організаційно-правового забезпечення відвернення забруднення морських вод України з суден головне місце, згідно з Положенням затвердженого Указом Президента України від 14 липня 2000 р. № 898, належить Державному комітету України по водному господарству (далі - Держводгосп України) [11].

Держводгосп України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра Мінекоресурсів України.

Основними завданнями Держводгоспу України є підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства; розроблення та участь у реалізації загальнодержавних і регіональних програм використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів.

Держводгосп України має право перевіряти відповідно до законодавства на підприємствах, в установах і організаціях додержання вимог водного законодавства України.

У системі організаційно-правового і функціонального забезпечення екологічної безпеки чільне місце, згідно з Положенням затвердженого Указом Президента України від 28 жовтня 1996 р. № 1005, займає Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС) [12]. МНС є центральним органом державної виконавчої влади у сфері втілення в життя державної політики щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їм та реагування на них, ліквідації їх наслідків.

До основних завдань цього Міністерства відноситься: координація діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, підприємств, установ, організацій усіх форм власності для вирішення проблем захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків. Одним із важливих завдань діяльності МНС є здійснення державного нагляду і контролю техногенної безпеки, готовність до дій у надзвичайних ситуаціях, впровадження превентивних заходів щодо відвернення цих ситуацій.

МНС здійснює повноваження в сфері організації робіт у галузі поводження з радіоактивними відходами; керівництва роботами, пов'язаними з ліквідацією наслідків великих за масштабами аварій і катастроф техногенного характеру та інших надзвичайних ситуацій; ліквідації наслідків впливу нафтопродуктів, шкідливих та радіоактивних речовин на довкілля; забезпечення належного функціонування територіальних систем оповіщення, ведення державного реєстру аварійно-рятувальних служб; проведення державної експертизи будівництва техногенно-небезпечних об'єктів; державний нагляд і контроль за виконанням вимог техногенної безпеки, заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та їх ліквідації а також забезпечення запобігання надзвичайним ситуаціям на водних об'єктах.

На адміністративно-територіальному рівні відповідні повноваження поширюються на управління з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій і відділи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, що утворюються за розпорядженням голів відповідних державних адміністрацій, йому підпорядковуються і діють на підставі положень про них, що розробляються і затверджуються відповідно до Типових положень, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2000 р. № 1386 [13]. Ці органи є органами управління відповідної територіальної підсистеми з питань реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, запобігання виникненню цих ситуацій. Вони є структурними підрозділами вищезазначених держадміністрацій.

Одним із центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден є Міністерство транспорту України (далі –

Мінтранс України), Положення про яке затверджено Указом Президента України від 11 травня 2000р. № 678 [14]. Мінтранс України є головним органом, який забезпечує реалізацію державної політики в галузі транспорту, а також навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства.

Основними завданнями Мінтрансу України є державне управління та організація безпечної роботи транспортного комплексу; вжиття заходів до зменшення шкідливого впливу функціонування транспорту на довкілля та забезпечення безпеки на транспорті; здійснення в межах своїх повноважень правового регулювання екологічної безпеки на транспорті за погодженням із Мінекоресурсів України; здійснення функцій компетентного державного органу з перевезення небезпечних вантажів, зокрема, морським транспортом; організування роботи підприємств галузі під час ліквідації наслідків стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій.

У міжнародних відносинах у частині вирішення питань, що належать до його компетенції, Мінтранс України виконує функції Морської адміністрації України.

Відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 1998 р. № 2098 [15], до повноважень Головної державної інспекції України з безпеки судноплавства (далі – Держфлотінспекція України) належить здійснення державного нагляду за безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті. До основних завдань Держфлотінспекції відносяться: здійснення державного нагляду за безпекою судноплавства в морських і річкових портах, територіальних водах, а також на внутрішніх водних шляхах; контроль за організацією безпечного перевезення небезпечних вантажів.

Держфлотінспекція відповідно до покладених на неї завдань бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань, пов'язаних з безпекою судноплавства, безпечної експлуатації суден та запобіганням забрудненню довкілля із суден, безпечним перевезенням вантажів.

За дорученням Мінтрансу України та погодженням з МЗС України Держфлотінспекція має право брати участь у роботі Міжнародної морської організації та інших міжнародних організацій з питань безпеки судноплавства, запобігання забрудненню довкілля із суден та з питань рятування на морі, а також ліквідації наслідків аварій і катастроф.

Ще одним із центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки є Міністерство охорони здоров'я (далі – МОЗ), Положення про яке затверджено Указом Президента України від 24 липня 2000 р. № 918 [16]. МОЗ України є головним органом по реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, санітарного та епідемічного благополуччя населення. МОЗ України бере участь у розробці та введенні в дію екологічних нормативів та норм радіаційної безпеки; погоджує в установленому законодавством порядку всі державні стандарти, технічні умови, промислові зразки, іншу нормативно-технічну документацію об'єктів, які можуть мати шкідливий вплив на здоров'я населення; бере участь у здійсненні державного регулювання радіаційної безпеки, у складанні експертних висновків щодо визначення категорій зон радіоактивного забруднення територій.

До центральних органів організаційно-правового забезпечення відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден також відноситься Державний комітет ядерного регулювання України (далі – Держатомрегулювання України), який діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 6 березня 2001 р. № 155 [17].

Держатомрегулювання України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. У межах своєї компетенції ним здійснюється державної політики у сфері забезпечення додержання вимог ядерної та радіаційної безпеки.

Держатомрегулювання України здійснює оцінку ступеня безпеки та експертизу безпеки ядерних установок, об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами; надає висновки щодо додержання вимог ядерної та радіаційної безпеки при експорті, імпорті та транзиті радіоактивних матеріалів; здійснює в установленому порядку ліцензування проектування ядерних установок або сховищ для захоронення радіоактивних відходів, перевезення радіоактивних матеріалів.

До центральних органів організаційно-правового забезпечення відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден відноситься Державний комітет у справах охорони державного кордону України (далі – Держкомкордон України), який діє на підставі Положення, затвердженого Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1071 [18].

Держкомкордон України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики з прикордонних питань, а також координує діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань організації перетинання державного кордону транспортними засобами, вантажами та іншим майном, забезпечення додержання режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Основними завданнями Держкомкордону України є організація охорони державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо державного кордону.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 17 жовтня 1996 р. № 1259, схвалено “Концепцію створення і діяльності Європейського центру техногенної безпеки (ТЕSEC)” [19], метою якої є об’єднання, поширення та використання міжнародного досвіду у сфері прогнозування та експертної оцінки рівня ризику виникнення надзвичайних ситуацій, запобігання їм на потенційно небезпечних підприємствах, а також сприяння виконанню Україною зобов’язань за міжнародними договорами та угодами в галузі техногенно-екологічної безпеки.

Основними напрямками діяльності Центру техногенної безпеки є проведення аналізу техногенної безпеки виробництв, об’єктів, установок, які проектуються, будуються або вже функціонують; розробка, доробка, адаптація технічних засобів і технологій для використання в небезпечних умовах; оцінка промислового ризику потенційно небезпечних видів діяльності.

Зробивши аналіз діяльності органів спеціальної компетенції у сфері відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден, зазначимо, що їхня правова організація потребує нормативного вдосконалення. Розпорошення діяльності організаційно-правових форм забезпечення відвернення забруднення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден не дають чіткого комплексного підходу щодо регулювання вищезазначених правовідносин.

Вважаємо, що необхідно врахувати пропозицію В.І.Андрейцева [2; 138], яка полягає у побудові та запровадженні організаційно-структурного механізму, який би будувався на регіональному, екосистемному принципах із обмеженням підпорядкованості адміністративно-територіальним органам виконавчої влади відповідно до національних і регіональних програм забезпечення відвернення територіальних та внутрішніх морських вод України з суден.

ЛІТЕРАТУРА

1. Екологічне право: Особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АПРН В.І. Андрейцева. – К.: Істина, 2001. – 544 с.
2. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: Навч. та наук. – практ. посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 332 с.
3. Про концепцію (основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 р. // ВВР України. – 1997. - № 10. – Ст.44.
4. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573 // Урядовий кур’єр. – 1999. – 17 грудня.
5. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 29 травня 2000 р. № 724 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 22. – С. 31.
6. Про структуру центрального апарату Мінекоресурсів України: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 24 березня 2000 р. № 5 // Поточний архів Міністерства екології та природних ресурсів за 2000 р., реєстр № 5.
7. Про індексацію структурних підрозділів Міністерства екології та природних ресурсів: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 10 квітня 2000 р. № 2 // Поточний архів Міністерства екології та природних ресурсів за 2000 р., реєстр № 2.
8. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України: постанова Кабінету Міністрів України від 2 березня 1998 р. № 244 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К.: Юрінком. - 2001. - № 4: Екологічне законодавство України. – С. 81-90.
9. Про затвердження Положення про Державну інспекцію охорони Чорного моря Міністерства екології та природних ресурсів України: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 вересня 2000 р. № 150 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К.: Юрінком. - 2001. - № 4: Екологічне законодавство України. – С. 95-104.
10. Про затвердження Положення про Державну інспекцію охорони Чорного моря Міністерства екології та природних ресурсів України: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 29 вересня 2000 р. № 150 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – К.: Юрінком. - 2001. - № 4: Екологічне законодавство України. – С. 104-106.
11. Про Положення про Державний комітет України по водному господарству: Указ Президента України від 14 липня 2000 р. № 898 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 29. – С. 58-64.

12. Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України від 28 жовтня 1996 р.
13. Про затвердження типових положень про управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та відділи з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2000 р. № 1386 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 36. – С.44.
14. Про Положення про Міністерство транспорту України: Указ Президента України від 11 травня 2000 р. № 678 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 22. – С. 28-35.
15. Питання безпеки судноплавства: постанова Кабінету Міністрів України від 30 грудня 1998 р. № 2098.
16. Про Положення про Міністерство охорони здоров'я: Указ Президента України від 24 липня 2000 р. № 918 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 30. – С. 29.
17. Про Положення про Державний комітет ядерного регулювання України: Указ Президента України від 6 березня 2001 р. № 155 // Офіційний вісник України. – 2001. - № 10. – С. 3-10.
18. Про Положення про Державний комітет у справах охорони державного кордону України: Указ Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1071 // Офіційний вісник України. – 2000. - № 38. – С. 13-16.
19. Концепція створення і діяльності Європейського центру техногенної безпеки (ТЕSEC): постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 1996 р. № 1259 // Поточний архів Кабінету Міністрів України за 1996 р., реєстр № 1259.