

## РОЗДІЛ IV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА


DOI <https://doi.org/10.33766/2524-0323.86.217-224>

УДК 349.6

**В. М. Комарницький,**

доктор юридичних наук, професор,  
ректор Луганського державного університету  
внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка  
(м. Северодонецьк, Україна)

**e-mail:** mail@lduvs.edu.ua

 <https://orcid.org/0000-0003-1510-2395>

### УДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЮ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА: ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ

У статті розглянуто передумови реформування державного нагляду (контролю) в Україні, проблеми, які мають бути вирішені в процесі цього реформування. Також акцентована увага на питаннях законодавчого забезпечення контрольної діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища, удосконалення правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

**Ключові слова:** природоохоронний контроль, природоохоронна служба, екологічне законодавство, охорона навколишнього природного середовища.

**Постановка проблеми.** Контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища (екологічний контроль) є важливою гарантією дотримання вимог екологічного законодавства з питань забезпечення екологічної безпеки, охорони та раціонального використання природних ресурсів. За його допомогою виявляється невідповідність між нормами екологічного законодавства та їх упровадженням у життя, вживаються заходи щодо усунення екологічних правопорушень та покарання осіб, винних у їх скоєнні. За такої ролі екологічного контролю він завжди був у центрі уваги науковців, котрі займаються еколого-правовими дослідженнями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правові та організаційні питання контролю в сфері охорони навколишнього природного середовища досліджувалися в роботах Ю. С. Шемшученка, В. І. Андрейцева, Н. Р. Малишевої, П. Ф. Кулинич, А. Г. Бобкової, Г. І. Балюк, П. О. Гвоздика, М. І. Єрофєєва, С. В. Кузнецової, І. М. Козьякова, А. Л. Костицького, А. Л. Деркача та ін. У працях цих науковців розглядалися питання ефективності екологічного контролю, удосконалення заходів реагування контролюючих органів на порушення екологічного законодавства та правового забезпечення контрольної діяльності в даній сфері суспільних відносин. Зазначена проблематика має питому вагу й актуальність донині.

**Формування цілей.** Автор має на меті дослідити особливості сучасного етапу реформування системи природоохоронного контролю в Україні, визначити слабкі місця в його здійсненні, аргументувати пропозиції щодо удосконалення законодавчого забезпечення контрольної діяльності в даній галузі.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні питання контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища фокусують на собі підвищену увагу в контексті його реформування, розпочатого в Україні в 2017 р. На відміну від інших реформувань даного роду, які мали фрагментарний характер, зачіпали окремі аспекти організації та здійснення екологічного контролю, сучасне реформування має системний характер, передбачає радикальне оновлення організаційної структури екологічного контролю, умов його здійснення. Приводом для такого реформування стала недосконалість системи контролю за додержанням вимог екологічного законодавства. Мова йде про розпорошеність контрольних функцій серед багатьох органів (Держекоінспекції, Держгеонадрів, Держлісагентства, Укртрансбезпеки, Держгеокадастру, Держрибагентства, Держпродспоживслужби) та відсутність єдиного підходу до виконання ними зазначених функцій. Також не сприяло посиленню державного контролю в даній сфері слабке залучення до заходів, що здійснюються відповідні природоохоронні інспекції, громадських інспекторів. Окрім того, відзначалися низький кваліфікаційний рівень державних інспекторів з охорони навколишнього природного середовища, зумовлений, зокрема, їх невеликою заробітною платою, а також застаріла матеріально-технічна й лабораторна база та в цілому недостатній обсяг фінансування контролюючих органів тощо [1]. У процесі зазначеного реформування, відповідно до Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 616-р. від 31.05.2017 р., має бути утворений єдиний інтегрований державний орган природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) (Державна природоохоронна служба), ліквідована Держекоінспекція та її територіальні органи; усі повноваження Держекоінспекції передані Державній природоохоронній службі; сформована матеріально-технічна та лабораторна база проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та здійснення нагляду (контролю) Державною природоохоронною службою; внесені зміни до законодавства щодо удосконалення системи здійснення нагляду (контролю), організації проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища тощо.

Взагалі концептуальні засади реформи державного екологічного контролю слід оцінити позитивно, як такі, що досить всебічно та обґрунтовано визначають його проблемні місця та основні умови, заходи щодо їх вирішення. Проте не можна не відзначити того, що наміри, задекларовані в офіційних документах, як свідчить досвід, не завжди мають вихід на реальну практику або ж не проходять її перевірку. Можна згадати,

наприклад, Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, утворену у свій час з метою перерозподілу повноважень між Держлісгоспом та Мінприроди, яка не проіснувала й двох років (була утворена січні 2004 року, а вже в грудні 2006 року - ліквідована [2]). Коротким (на папері) було життя й Державного комітету природних ресурсів України, Положення про який затверджено Указом Президента України № 177 від 10.02.2004 року. Уже в наступному році рішення про його утворення було скасовано Указом Президента України № 1842/2005 від 27.12.2005 р. [3].

Хай і за іншим сценарієм, але також не за декларованим наміром (програмою дій) розвивається сучасна реформа державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, згідно із зазначеною Концепцією та Планом заходів щодо її реалізації [4], затвердженого Кабінетом Міністрів України, реформа мала б розпочинатися з ліквідації Державної екологічної інспекції (ДЕІ) та створення нової Державної природоохоронної служби (Служби), а потім мало б відбутися скасування територіальних органів ліквідованої ДЕІ і створення, замість них, нових на рівні регіонів та областей, підпорядкованих Державній природоохоронній службі. Після цього мало б відбутися внесення змін до законодавства з питань визначення повноважень та функцій нової Служби, порядку здійснення екологічного контролю тощо. Натомість практичні кроки реформи розпочалися з ліквідації частини обласних територіальних органів і створення, замість них, нових міжрегіональних органів (Державної екологічної інспекції Столичного округу (м. Київ та Київська область); Державної екологічної інспекції Карпатського округу (Івано-Франківська та Чернівецька області); Державної екологічної інспекції Центрального округу (Полтавська та Черкаська області); Державної екологічної інспекції Поліського округу (Житомирська та Рівненська області); Державної екологічної інспекції Кримсько-Чорноморського округу). Тобто, реально має місце ситуація, за якої, незважаючи на прийняті рішення, Державну екологічну інспекцію не тільки не ліквідували, а саме в її складі і за її участі формують нові територіальні органи. Система ж останніх змінена часткова (ліквідована лише частина обласних територіальних органів) шляхом їх укрупнення (замість обласних територіальних органів, утворені міжрегіональні). Це, як вбачається, віддаляє екологічний контроль від місць розташування об'єктів, які є екологічно ризиковими, несе загрозу для навколишнього природного середовища, робить його (контроль) недостатньо оперативним. Головне ж, що такий початок реформування державного екологічного контролю ламає всю її логіку, адже майбутня Державна природоохоронна служба, яка за усіх перепон має все ж таки бути утворена, отримає в спадщину те, що було сформоване без її участі, без урахування її реального формату.

Не можна не відзначити того, що проблему із затримкою у створенні Державної природоохоронною службою помітили народні депутати України, які з метою її вирішення організували розробку й внесення у

Верховну Раду України проекту Закону України № 9336 «Про Державну природоохоронну службу України» від 23.11.2018 р. [5] За своїм змістом законопроект є статутним документом, котрий визначає основні положення організації діяльності майбутньої Служби, зокрема: повноваження та структуру цього органу, а також його статус як правоохоронного органу; гарантії незалежності Служби; особливий порядок добору співробітників Служби та встановлення для них належного рівня заробітних плат; повноваження громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища з метою активізації їх діяльності тощо. У Пояснювальній записці до проекту Закону України «Про Державну природоохоронну службу України» було зазначено, що «Із прийняттям проекту закону на Кабінет Міністрів України буде покладене завдання протягом шести місяців з дня опублікування закону привести у відповідність із ним свої нормативно-правові акти, забезпечити видання нормативно-правових актів, що випливають із нього, а також забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність із відповідним законом».

Цю законопроектну ініціативу народних депутатів можна було б вітати, якби не одне «але»: Конституція України не передбачає надання доручень Кабінету Міністрів України з питань утворення, реорганізації чи ліквідації центральних органів виконавчої влади (це є прерогативою Уряду України). Згідно пункту 9-1 ст.116 Конституції України, Кабінет Міністрів України «утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади». Безпосередньо порядок утворення, реорганізації та ліквідації зазначених органів встановлено ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [6]. Передбачено, зокрема, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України. Утворення, реорганізація та ліквідація міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади здійснюються з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади й недопущення дублювання повноважень.

При вирішенні питання про утворення нового центрального органу виконавчої влади Кабінет Міністрів України має керуватися й іншими законами, котрі визначають основні повноваження того чи іншого центрального органу виконавчої влади. Приміром, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ст. 20-2) [7] визначає повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів. Враховуючи ці законодавчі положення, що передбачають наявність спеціалізованого контролюючого

органу із статусом центрального органу виконавчої, та керуючись положеннями ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», Кабінет Міністрів України й прийняв рішення про реорганізацію чинного центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) в даній сфері, шляхом зміни його формату – замість інспекційного органу (Державної екологічної інспекції), передбачено утворення нової Служби (Державної природоохоронної служби). Тож законопроект № 9336 від 23.11.2018 р. торкнувся питання, яке в запропонованому варіанті не може бути предметом регулювання спеціального закону. Зазначене стосується й проекту закону № 9336-1 від 07.12.2018 р. [8], у якому пропонується альтернативний варіант головного інспекційного органу в галузі охорони довкілля.

Вбачається, що активізувати реформу державного природоохоронного контролю, надати їй належної спрямованості може закон про удосконалення системи природоохоронного контролю, розробка проекту якого передбачалася Указом Президента України № 381/2017 від 21.11.2017 року «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду». Саме за допомогою такого законопроекту можна було б на законодавчому рівні системно підійти до вирішення важливих для природоохоронного контролю питань. Зокрема в ньому слід передбачати зміни до ст. 20-2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», які мають враховувати потреби Державної природоохоронної служби, утворення якої зумовлено необхідністю підвищення ефективності контрольної діяльності в даній сфері, зокрема шляхом усунення дублювання функцій з нагляду (контролю) центральних органів виконавчої влади. Кореспондуючі зміни з питань здійснення контролю в окремих сферах природокористування мають бути внесені в природоресурсні законодавчі акти (Водний кодекс України, Лісовий кодекс України тощо).

Нові підходи щодо організації природоохоронного контролю мають бути відбиті в розділі VIII «Контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Тут, зокрема, слід закріпити здійснення місцевими громадами окремих функцій із контролю в даній сфері, як це й передбачено Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) в галузі охорони навколишнього природного середовища, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України № 616-р. від 31.05.2017 р. Ідеться про передачу місцевим громадам функцій нагляду (контролю) за зеленими насадженнями, засміченням землі, полюванням, а також контролю за додержанням режиму об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, боротьбу з браконьєрством. Також у розділі VIII Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідно до зазначеної Концепції, мають бути закріплені нові організаційні засади діяльності громадських інспекторів з охорони

навколишнього природного середовища - природоохоронних інспекторів на базі місцевих громад.

**Висновки.** Сучасний етап реформування системи державного нагляду (контролю) в галузі охорони навколишнього природного середовища зумовлений потребами усунення вад в організації природоохоронного контролю, пов'язаних із недоліками в інформаційному забезпеченні контролюючих даних про стан довкілля через систему моніторингу довкілля, організації громадського природоохоронного контролю, взаємодії органів, на які покладені функції контролю в даній сфері тощо, які негативно впливають на його (контроль) ефективність. Сама реформа в даній сфері, у якій зацікавлено суспільство, здійснюється, на жаль, непослідовно, із порушенням визначених в урядових документах етапів її проведення. Надати зазначеній реформі належного імпульсу, усунути організаційні перепони в її здійсненні має виведення вирішення питань, пов'язаних із сучасним етапом удосконалення системи природоохоронного контролю, на законодавчий рівень. Зокрема слід розробити та прийняти закон про удосконалення системи природоохоронного контролю, котрий зафіксує основні положення системи зазначеного контролю з урахуванням потреб практики, які слугуватимуть орієнтирами для проведення реформи у даній галузі.

#### **Використані джерела:**

1. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616-р. Офіційний вісник України. 2017. № 76. Ст. 2336, стор. 38.

2. Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів: Указ Президента України від 05.01.2004 р. № 1/2004.; Про внесення змін до Положення про Державну екологічну інспекцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1768. Урядовий кур'єр. 2007. 10 січня. № 3.

3. Комарницький В.М. Право спеціального природокористування: монограф. Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О.Дідоренка. 2011. С.258

4. План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 № 353-р.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2018-%D1%80>

5. Проект Закону України «Про Державну природоохоронну службу України» за реєстр. № 9336 від 23.11.2018 р.: URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65005](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005)

6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст.385

7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

8. Проект Закону України «Про Державну інспекцію з охорони довкілля України». Реєстр.93361 від 07.12.2018р.URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65101](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65101)

### References:

1. Kontsepsiia reformuvannia systemy derzhavnogo nahliadu (kontroliu) u sferi okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.05.2017 r. № 616-r. Ofitsiinyi visnyk Ukrainy. 2017. № 76. St.2336, S.38
2. Pro zakhody shchodo posylennia derzhavnogo kontroliu u sferi okhorony, zakhystu, vykorystannia ta vidtvorennia lisiv: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 05.01.2004 r. № 1/2004.; Pro vnesennia zmin do Polozhennia pro Derzhavnu ekolohichnu inspektsiiu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20.12.2006 r. № 1768. Uriadovyi kur'ier. 2007. 10 sichnia. № 3.
3. Komarnytskyi V.M. Pravo spetsialnoho pryrodokorystuvannia: monohraf. Luhansk: RVV LDUVS im. E.O. Didorenka. 2011. S.258
4. Plan zakhodiv shchodo realizatsii Kontsepsii reformuvannia systemy: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.05.2018 № 353-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/353-2018-%D1%80>
5. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnu pryrodokhoronnu sluzhbu Ukrainy» za reistr. № 9336 vid 23.11.2018 r.: URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65005](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65005)
6. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy vid 17.03.2011 r. № 3166-VI. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy. 2011. № 38. s.385
7. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha: Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 r. № 1264-KhII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>
8. Proekt Zakonu Ukrainy «Pro Derzhavnu inspektsiiu z okhorony dovkilia Ukrainy». Reistr.93361vid 07.12.2018r. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65101](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65101)

*Стаття надійшла до редколегії 23.04.2019*

**Комарницький В. М.,**

доктор юридических наук, профессор, ректор  
Луганского государственного университета  
внутренних дел имени Э. А. Дидоренко  
(г. Северодонецк, Украина)

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ВОПРОСЫ

В статье рассмотрены предпосылки реформирования государственного надзора (контроля) в Украине, которые должны быть решены в процессе этого реформирования. Также акцентировано внимание на вопросах законодательного обеспечения контрольной деятельности в области охраны окружающей природной среды, совершенствования правового регулирования данной сферы общественных отношений.

**Ключевые слова:** природоохранительный контроль, природоохранительная служба, экологическое законодательство, охрана окружающей природной среды.

**Komarnytskyi V.,**  
Doctor of Law, Professor,  
Rector Lugansk State University  
of Internal Affairs of E. A. Didorenko  
(Sievierodonetsk, Ukraine),

## **IMPROVEMENT OF CONTROL IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION: LEGAL AND ORGANIZATIONAL ISSUES**

The article emphasizes the importance of control in the field of environmental protection in ensuring the rational use of natural resources and preventing negative anthropogenic impacts on the environment. It is emphasized that the present stage of its (control) reformation is conditioned by the needs of society to have reliable guarantees of ensuring environmental safety in the state. The article highlights that in contrast to previous reforms of this kind, which had a fragmentary nature, affected certain aspects of the organization and implementation of environmental control, modern reform has a systemic nature, envisaging a radical renewal of the organizational structure of environmental control, conditions for its implementation, elimination of duplication of supervisory functions (control) of central executive authorities, improvement of material and technical support of controlling bodies, improvement of public inspection activity in this field.

The author argues that eliminating problems arising in the process of reforming environmental control in Ukraine should lead to the solution of issues related to the current stage of improving the system of environmental control, to the legislative level. In particular, an improvement law of the environmental monitoring system should be developed and adopted, which will fix the main parameters of the system of the above-mentioned control, taking into account the needs of practice, which will serve as guidelines for the reform in this area. In particular, this law should provide for changes in control activities to the Law of Ukraine "On Environmental Protection" and other major environmental legislative acts in order to eliminate duplication of supervisory (control) functions in the field of environmental protection of central executive authorities, consolidation of powers the implementation of environmental monitoring by local communities, optimizing the activities of public environmental inspectors, etc.

**Key words:** environmental control, environmental protection service, environmental legislation, protection of the natural environment.