

О. В. ГОЛОВКІН

*Олександр Васильович Головкін, кандидат юридичних наук, професор Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції, почесний працівник прокуратури України, заслужений юрист України*

## ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ ЯК СКЛАДОВА ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

Необхідність переорієнтації зусиль з формування політики на її практичне проведення, удосконалення і наближення законодавства України про охорону навколишнього природного середовища до європейського, зміцнення інституціонального потенціалу природоохоронної діяльності та створення ефективних інструментів екологічної політики передбачають: розвиток національної системи управління навколишнім природним середовищем; укріплення інституціональної спроможності системи управління навколишнім природним середовищем; гармонізацію національного екологічного законодавства про охорону навколишнього природного середовища з європейським та нормами міжнародного права; удосконалення економічного та фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики, визначення джерел фінансування; наукове забезпечення національної екологічної політики, що спрямовуватиметься на здійснення переходу України на принципи сталого розвитку тощо<sup>1</sup>.

Державний контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища є предметом наукових досліджень В. І. Андрейцева, В. Г. Афанасьева, В. І. Бабенка, А. П. Гетьмана, О. К. Голіченкова, І. А. Городецької, В. М. Горшенєва, О. А. Грицан, В. О. Джуган, Л. М. Здоровко, М. І. Єропкина, Я. А. Здира, О. О. Кармолицького, Ю. М. Козлова, В. В. Костишева, В. В. Костицького, Т. С. Кичилук, М. В. Краснової, В. І. Курила, Б. М. Лазарева, Н. В. Лебідь, О. Є. Луньова, В. М. Манохіна, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, О. Ю. Піддубного, М. В. Руденка, М. С. Студенікіної, С. В. Таранушича, С. І. Хом'яченко, Ю. С. Шемшученка, О. П. Шергіна, О. В. Шоріної, М. В. Шульги, Ц. А. Ямпольської та ін. Проте, проблематиці державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля як складової національної екологічної політики не приділено достатньо уваги в юридичній науці.

Термін «контроль» (від франц. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Разом з тим французьке *controle* (*count+role*) утворилось від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті має також значення протидії чомусь небажаному. У такому контексті термін «контроль» слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки<sup>2</sup>.

А. К. Голіченков з позицій екологічного права розглядав контроль як функцію, гарантію і правову форму екологічної діяльності держави<sup>3</sup>.

Огляд чинного законодавства показує, що поняття «контроль» і «нагляд» не є синонімами, оскільки законодавство дає підстави у певних випадках розрізняти контрольні та наглядові органи за таким критерієм, як спосіб ініціювання їх діяльності. Тенденція у законодавстві при формуванні змісту норм-приписів замінювати без будь-яких застережень термін «нагляд» терміном «контроль», а не навпаки, свідчить на користь судження про те, що нагляд – це також контроль. Контроль і нагляд – не тотожні поняття. Контроль – постійна функція управління, умова забезпечення успішності його діяльності, він завжди професійний незалежно від того, відомчий він чи державний. Прокурор же, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів, не зобов'язаний і професійно неспроможний контролювати будь-яку діяльність, окремі дії, їх доцільність та необхідність. Конституція приписала прокурору одне – здійснювати нагляд за виконанням законів. Вона не передбачає обов'язку забезпечувати законність і відповідати за її стан в органах управління та контролю. Найбільш гостро проблема розмежування нагляду та контролю проявилась в загальнонаглядовій діяльності прокуратури.

Отже, відмінність нагляду від контролю полягає в тому, що перший має більш вузьку сферу застосування. Контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування.

Вважаємо, що державний контроль і нагляд у галузі охорони довкілля має розглядатися одночасно як особлива система форм і видів контролю, як самостійна функція (напрям) державного екологічного управління, як гарантія реалізації інших функцій екологічного управління та елемент економічного (економіко-правового) механізму вирішення екологічних проблем, а також – як особлива правова форма екологічної діяльності, як складова екологічної політики держави.

Преамбула Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. визначає екологічну політику як «спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів»<sup>4</sup>.

Отже, державна екологічна політика – це законодавчо виражена політична воля, екологічні цілі та шляхи їх досягнення.

Погоджуючись з Д. О. Ветвицьким, державну екологічну політику можемо визначити як комплекс заходів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян, який має два виміри – нормативний і регуляційний. Перший – це система правил і норм, другий – це конкретні дії для охорони навколишнього середовища<sup>5</sup>.

Сучасна екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, навантаження на довкілля має тенденцію до зростання, а природоохоронні заходи держави ще не забезпечують повною мірою потреб суспільства в охороні довкілля через недостатньо розвинений механізм їх реалізації та недовірність державного контролю і нагляду за дотриманням природоохоронних вимог.

Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 р., затверджені Законом України від 21 грудня 2010 р. №2818, серед першопричин екологічних проблем України називають:

- успадковану структуру економіки з переважаючою часткою ресурсо- та енергоємних галузей, негативний вплив якої був посилений переходом до ринкових умов;
- зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури;
- існуючу систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій;
- недостатню сформованість інститутів громадянського суспільства;
- недостатнє розуміння в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку;
- недотримання природоохоронного законодавства<sup>6</sup>.

Отже, однією з причин кризової екологічної ситуації в Україні є існуюча система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища і, зокрема, система державного контролю і контролю у цій сфері.

Антропогенне й техногенне навантаження на навколишнє природне середовище в Україні в кілька разів перевищує відповідні показники у розвинутих країнах світу. Тривалість життя в Україні становить у середньому близько 66 років (у Швеції – 80, у Польщі – 74). Значною мірою це зумовлено антропогенним навантаженням на навколишнє природне середовище, зокрема його забрудненням підприємствами переважно гірничо-видобувної, металургійної, хімічної промисловості та паливно-енергетичного сектора. В Україні найвищий в Європі рівень розораності земель, споживання водних ресурсів, вирубування лісів. Близько 15 % території України з населенням понад 10 млн осіб перебуває в критичному екологічному стані. Щільність викидів забруднювальних речовин в атмосферне повітря останнім часом становить понад 130 кг на кожного мешканця України, що в кілька разів перевищує зазначений показник у розвинутих країнах світу.

Значна частина водних об'єктів втратила природну чистоту, порушена їх здатність до самоочищення. У ряді областей обсяг скидання забруднених вод у річки перевищує обсяг природного стоку. Водні об'єкти забруднені сполуками важких металів, азоту, сульфатами, нафтопродуктами і фенолами. Витрати свіжої води на одиницю випущеної продукції в Україні перевищують аналогічні показники у Франції в 2,5 рази, Німеччині та Великобританії – у 4,3 рази. На сьогодні на території держави накопичено понад 35 млрд т відходів, 17 % її території зазнає підтоплення та понад 18 % вражено інтенсивною ерозією<sup>7</sup>.

Відсутність ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізація технологічних процесів в умовах зростання національної економіки призводять до збільшення рівня забруднення та зумовлюють підтримку застарілих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

Метою національної екологічної політики є стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем.

Основними принципами національної екологічної політики є: посилення ролі екологічного управління в системі державного управління України з метою досягнення рівності трьох складових розвитку (економічної, екологічної, соціальної), яка зумовлює орієнтування на пріоритети сталого розвитку; врахування

екологічних наслідків під час прийняття управлінських рішень, при розробленні документів, які містять політичні та/або програмні засади державного, галузевого (секторального), регіонального та місцевого розвитку; міжсекторальне партнерство та залучення зацікавлених сторін; запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; відповідальність нинішнього покоління за збереження довкілля на благо прийдешніх поколінь; участь громадськості та суб'єктів господарювання у формуванні та реалізації екологічної політики, а також урахування їхніх пропозицій при вдосконаленні природоохоронного законодавства; невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; пріоритетність вимоги «забруднювач навколишнього природного середовища та користувач природних ресурсів платять повну ціну»; відповідальність органів виконавчої влади за доступність, своєчасність і достовірність екологічної інформації; доступність, достовірність та своєчасність отримання екологічної інформації; державна підтримка та стимулювання вітчизняних суб'єктів господарювання, які здійснюють модернізацію виробництва, спрямовану на зменшення негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Згідно з чинним законодавством України, державне управління зорієнтоване на охорону навколишнього природного середовища. У більшості країн ЄС це прерогатива місцевих органів влади. Панівна концепція екологічного управління має бути не природоохоронна, а запобіжна (запобігання забрудненню екосистем, гармонізація взаємодії суспільства і природи, відтворення екологічної рівноваги, екологічне оздоровлення та екологічна безпека)<sup>8</sup>.

На оптимізацію існуючої системи державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля спрямована адміністративна реформа, започаткована Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»<sup>9</sup>. Цим Указом з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та відповідно до пункту 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України передбачено створення: Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Державної служби геології та надр України (шляхом реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України); Державного агентства земельних ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету України із земельних ресурсів), Державного агентства лісових ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету лісового господарства України), Державного агентства водних ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету України по водному господарству), Державного агентства екологічних інвестицій України (шляхом реорганізації Національного агентства екологічних інвестицій України).

Вищезазначеним Указом Президента України створено також інші органи центральної виконавчої влади, що наділені певною компетенцією у сфері охорони довкілля, а саме: Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державну інспекцію сільського господарства України (шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики України), Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України (шляхом реорганізації Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи), Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України (шляхом реорганізації Державного комітету ветеринарної медицини України), Державне агентство рибного господарства України (шляхом реорганізації Державного комітету рибного господарства України), Державну санітарно-епідеміологічну службу України.

Позитивним кроком на шляху до оптимізації системи прокурорського нагляду як складової національної екологічної політики є започаткування в Україні практики створення спеціалізованих природоохоронних прокуратур на правах обласних з чітко визначеною компетенцією, діяльність яких поширюється на декілька регіонів. Так, 4 жовтня 2011 р. наказом Генерального прокурора України № 173ш було створено Дніпровську екологічну прокуратуру (на правах обласної)<sup>10</sup>. При цьому було використано досвід зарубіжних країн, зокрема Російської Федерації, де давно функціонує Волзька природоохоронна прокуратура.

Отже, державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля є важливою складовою національної екологічної політики, що являє собою комплекс засобів і заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони та забезпечення нормальної життєдіяльності громадян. З метою оптимізації системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища, перспективним, на нашу думку, видається розробка і прийняття спеціального Закону України «Про екологічний контроль» та продовження практики створення в нашій державі спеціалізованих природоохоронних прокуратур на правах обласних з чітко визначеною компетенцією, діяльність яких поширюється на декілька регіонів (наприклад, Карпатської екологічної прокуратури).

<sup>1</sup> Крук В. Ю. Механізми реалізації державної екологічної політики в аспекті охорони довкілля на регіональному рівні. Дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02 / В'ячеслав Юлійович Крук – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Одеса., 2009. – С. 11.

<sup>2</sup> Кичилюк Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення. Дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Тетяна Станіславівна Кичилюк – Національний аграрний університет. – К., 2007. – С. 43.

<sup>3</sup> Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А. К. Голиченков. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – С. 29.

<sup>4</sup> Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – С. 546–561.

<sup>5</sup> Ветвицький Д. О. Розвиток державної екологічної політики України в умовах глобалізації. Дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02 / Дмитро Олександрович Ветвицький – Академія муніципального управління. – К., 2010. – С. 26.

<sup>6</sup> Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Затверджено Законом України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.

<sup>7</sup> Там само.

<sup>8</sup> Ветвицький Д. О. Вказана праця. – С. 112.

<sup>9</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

<sup>10</sup> Поточний архів Генеральної прокуратури України за 2011 рік.

#### Резюме

Проаналізовано державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля як складову екологічної політики України. Запропоновано шляхи оптимізації системи державного контролю і нагляду у цій сфері.

**Ключові слова:** державний контроль; нагляд; екологічна політика; державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля.

#### Резюме

Осуществлен анализ государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды как составляющей экологической политики Украины. Предложены пути оптимизации системы государственного контроля и надзора в этой отрасли.

**Ключевые слова:** государственный контроль; надзор; экологическая политика; государственный контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды.

#### Summary

The analysis of state control and supervision is carried out in the field of guard of environment as making ecological policy of Ukraine. The ways of optimization of the state checking and supervision system are offered in this industry.

**Key words:** state control; supervision; ecological policy; state control and supervision in the field of guard of environment.

Отримано 9.11.2011

### ИКМЕТ АЛОВСАТ ОГЛЫ ДЖАВАДОВ

*Икмет Аловсат оглы Джавадов, кандидат юридических наук, младший научный сотрудник Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины*

## ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В ПРАВОВЫХ СИСТЕМАХ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН\*

Темой нашей статьи являются понятие и сущность охраны земель в правовых системах зарубежных стран на примере Российской Федерации и Украины. Выбор этих стран для проведения исследования обусловлен близостью их расположения, общностью истории формирования правовых институтов, в том числе института охраны земель. Также определенным интересом является нынешнее состояние правовой охраны земель в странах, которые обрели независимость после распада СССР. Данная тема была выбрана не случайно, поскольку земля как природный ресурс особо охраняется законодательством Украины. Так, Конституция Украины в ст. 13 гласит, что земля есть собственностью Украинского народа. Статья же 13 Конституции Украины относит землю к основному национальному богатству, которое находится под особой охраной государства.

Земля принадлежит к основным природным объектам и входит в состав единой экологической системы как ее неотъемлемая часть.

Некоторые авторы рассматривают землю как поверхность, которая охватывает плодородный пласт грунта. Он дает жизнь растениям, а через них всему существу на планете, является местом жизни микроми-

© Икмет Аловсат оглы Джавадов, 2011

\* Стаття друкується мовою оригіналу.