

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

## ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ В УКРАЇНІ

*Досліджено поняття та зміст державного контролю у сфері охорони довкілля в Україні. Запропоновано шляхи оптимізації законодавчого регулювання в цій сфері.*

**Ключові слова:** контроль; державний контроль; державний контроль у сфері охорони довкілля; екологічний контроль.

*Исследованы понятие и содержание государственного контроля в сфере охраны окружающей среды в Украине. Предложены пути оптимизации законодательного регулирования в этой сфере.*

**Ключевые слова:** контроль; государственный контроль; государственный контроль в сфере охраны окружающей среды; экологический контроль.

*The concept and maintenance of state control are investigated in the field of guard of environment in Ukraine. The ways of optimization of the legislative adjusting are offered in this sphere.*

**Keywords:** control; state control; state control in the field of guard of environment; ecological control.

Евчасна екологічна ситуація в Україні є вкрай складною, зростає рівень навантаження на довкілля, а природоохоронні заходи держави ще не забезпечують повною мірою потреби суспільства в охороні довкілля через недостатньо розвинений механізм їх реалізації та недовість державного контролю й нагляду за дотриманням природоохоронних вимог.

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

успадковану структуру економіки з переважанням ресурсо- й енергоємних галузей, негативний вплив якої посилений переходом до ринкових умов;

зношеність основних фондів промислової і транспортної інфраструктури;

наявну систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних і господарських функцій;

недостатню сформованість інститутів громадянського суспільства;

неналежне усвідомлення в суспільстві пріоритетів збереження навколишнього природного середовища та переваг сталого розвитку; недотримання природоохоронного законодавства [1].

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

Зважаючи на це, у сучасних умовах актуальною залишається проблематика наукового аналізу та розроблення основних підходів для вдосконалення наявної системи державного контролю за додержанням природоохоронного законодавства.

Метою статті є комплексний аналіз поняття та змісту державного контролю у сфері охорони довкілля в Україні.

У юридичній літературі питання аналізу поняття та змісту державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища достатньо висвітлено. Аспекти проблеми дослідили провідні вітчизняні вчені-правознавці, зокрема: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. Л. Гетьман, Л. М. Здоровко, В. В. Костицький, Н. Р. Малишева, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін. Водночас комплексного дослідження поняття та змісту державного контролю у сфері охорони довкілля в Україні немає, а з огляду на відсутність системного, комплексного правового акта, присвяченого питанням правового регулювання здійснення державного контролю в цій сфері, питання правового закріплення цілей такого контролю ще не перейшло з науково-теоретичної площини у практичну.

Вивчення сутності та змісту контролю у сфері охорони довкілля в Україні варто розпочати з розкриття самого поняття "контроль".

Термін "контроль" (франц. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Водночас французьке *controle* (*count+role*) утворилось від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово "контроль", крім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, має також значення протидії чомусь небажаному. У зазначеному контексті термін "контроль" слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки [2, с. 43].

А. К. Голіченков з позицій екологічного права розглядав контроль як функцію, гарантію і правову форму екологічної діяльності держави [3, с. 29].

На думку О. Ф. Андрійко, сутність державного контролю полягає в перевірці відповідності дій установленим правилам, нормам, стандартам, в отриманні інформації про процеси, які відбуваються в суспільстві, та сприянні подальшому його розвитку [4, с. 29].

З огляду на розуміння сутності контролю у сфері управління як нагляду за відповідністю діяльності того, ким управляють, тим приписам, які він отримав від суб'єкта управління та виконанням прийнятих рішень, І. К. Залюбовська зазначає, що контроль є конкретним самостійним видом діяльності. Контроль не існує ізольовано, оскільки не існує контролю заради контролю. Проте його визначають як самостійну, функціонально виділену й об'єктивно необхідну діяльність, що виражена в цілеспрямованій, самостійній роботі [5, с. 7].

Отже, контроль є найважливішою функцією державного управління, а його дія є завжди цілеспрямованою. Крім того, контроль має плановий характер і особливості, залежно від об'єкта його здійснення.

Функція контролю полягає в аналізі та порівнянні фактичного становища в певній сфері соціального життя з вимогами, що були висунуті, відхилень під час виконання поставлених завдань і причин виявлених розбіжностей.

За результатами контролю можуть застосовувати заходи з попередження, припинення й усунення неправомірних дій органів державної влади чи посадових осіб. Крім того, у процесі контролю виявляють причини й умови, що сприяли прийняттю неправомірних управлінських рішень та їх виконанню [2, с. 44].

Таким чином, контроль є найважливішою функцією управління та засобом забезпечення законності у сфері державного управління, він має сприяти підвищенню результативності та ефективності управлінської діяльності.

У юридичній літературі слушно зазначають, що в умовах демократичного суспільства контроль уже не є самоціллю влади та із засобу покарання трансформувався в інформаційно-аналітичний засіб, а метою контролю в управлінні є забезпечення органу управління інформацією про стан керованого об'єкта, що дає змогу вчасно здійснити корегувальні дії [2, с. 45].

Серед найважливіших, сутнісних ознак державного контролю виокремлюють такі: між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом існують переважно відносини владної підпорядкованості; об'єктом контролю є законність і доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатися в діяльність підконтрольного об'єкта; у відповідних

випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення; контроль є особливим процесом, що складається з трьох чітко визначених стадій: установлення нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних і корегування виявлених відхилень [5, с. 13].

Державний контроль у сфері охорони довкілля є різновидом державного контролю, а отже, йому властиві всі ознаки останнього.

У сучасній еколого-правовій науці прийнято розглядати екологічний контроль як різновид соціального контролю у сфері реалізації екологічної функції держави. Деякі вчені розрізняють екологічний контроль і контроль у сфері охорони довкілля; інші – екологічний та природоресурсовий контроль. Саме тому слід з'ясувати позиції провідних учених з цього приводу й аргументувати найбільш обґрунтований з них.

Досить поширений у юридичній науці є так званий вузький підхід до розуміння екологічного та природоохоронного контролю як особливої форми діяльності. Зокрема, саме в зазначеному контексті В. В. Петров визначає екологічний контроль як перевірку додержання підприємствами, установами й організаціями, тобто всіма суб'єктами господарювання та громадянами, вимог з охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки суспільства [6, с. 239]. Автор не визначає суб'єктів здійснення такого контролю, а також не враховує, що об'єктом перевірки можуть бути не лише вимоги з охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки суспільства, а й інші вимоги стосовно еколого-правових відносин, зокрема вимоги природоресурсного характеру.

Близький до позиції В. В. Петрова підхід обрали М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик та деякі інші вчені. На їх погляд, екологічний контроль – це діяльність спеціально вповноважених суб'єктів з перевірки додержання і виконання вимог екологічного законодавства [7, с. 335; 8, с. 236]. У цьому підході також домінує “діяльнісна” концепція екологічного контролю (розуміння контролю як виду діяльності).

В українській юридичній думці висловлювали схожі погляди на сутність контролю у сфері охорони довкілля. Зокрема, А. П. Гетьман не вважає, що цей вид контролю можна ототожнити з екологічним контролем. Він розглядає його як одну з попереджувально-охоронних функцій у сфері управління як природокористуванням, так і охороною довкілля. Це, на його думку, діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади, спрямована на забезпечення додержання вимог законодавства про охорону довкілля всіма державними органами, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами [9, с. 61].

У вітчизняній еколого-правовій науці усталеною є думка, що екологічний контроль становить одну з основних функцій управління охороною навколишнього природного середовища та забезпечення

раціонального природокористування. Цей контроль розуміють як діяльність уповноважених суб'єктів, які перевіряють додержання й виконання чинного екологічного законодавства [10, с. 270]. Державний екологічний контроль здійснюють у процесі виконання державою екологічної функції. Особливість цього виду контролю полягає в тому, що він є прерогативою відповідних державних органів, які можуть застосовувати в передбачених законом випадках заходи державного примусу. Державний екологічний контроль проводять центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також спеціально вповноважені органи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища (органи спеціальної компетенції). Правові засади цього контролю визначено Конституцією України, екологічним законодавством, нормативними актами, що регулюють правовий статус відповідних державних органів [10, с. 271].

На думку Л. М. Здоровко, екологічний контроль – це такий стан екологічних суспільних відносин, що виникає у зв'язку з діяльністю органів державного управління, органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань та забезпечує додержання вимог екологічного законодавства всіма його суб'єктами [11, с. 7].

Натомість Б. В. Єрофеев вважає, що екологічний контроль – це спосіб організаційно-правового забезпечення раціонального екологокористування та збереження екологічної системи. Цей контроль передбачає активне втручання за фактами виявлених відхилень на предмет їх усунення [12, с. 270–271]. У наведеній дефініції екологічний контроль, по-перше, не має самостійного значення (це лише засіб), по-друге, він не охоплює всіх еколого-правових відносин, зокрема природоохоронної складової, по-третє, не вказано суб'єктів його здійснення.

На думку С. А. Боголюбова, екологічний контроль є важливою ланкою організаційно-правового механізму охорони довкілля. До його завдань, зокрема, належать перевірка стану і змін довкілля, додержання вимог екологічного законодавства та нормативів якості довкілля, виконання заходів з раціонального використання природних ресурсів й оздоровлення довкілля [13, с. 191]. На наш погляд, невиправданим є звуження обсягів екологічного контролю лише до сфери природоохоронної та неврахування сфери природокористування.

Слід констатувати плюралізм у розумінні правової природи контролю у сфері охорони довкілля та ототожнення останнього з екологічним контролем.

На нашу думку, державний контроль у сфері охорони довкілля необхідно розглядати одночасно як особливу систему форм і видів контролю, самостійну функцію (напрям) державного екологічного управління, гарантію реалізації інших функцій екологічного управління

та елемент економічного (економіко-правового) механізму розв'язання екологічних проблем, а також як особливу правову форму екологічної діяльності.

Контроль у сфері охорони довкілля та екологічний контроль не слід розглядати як тотожні за своєю суттю правові явища. Їх відмінність зумовлена тим, що екологічне законодавство не можна зводити лише до природоохоронної його частини; воно включає природоресурсне законодавство та законодавство про екологічну безпеку.

Отже, екологічний контроль охоплює контроль як за охороною довкілля, так і за раціональним використанням природних ресурсів та дотриманням вимог екологічної безпеки. Саме тому природоохоронний і природоресурсовий контроль співвідносяться з екологічним контролем як часткове та загальне поняття.

Основою для такого висновку є те, що розуміння екологічного контролю має чітко співвідноситися з розумінням екологічного законодавства, корелювати з обсягом відповідного поняття. Таке розуміння, зокрема, ґрунтується на тому, що екологічне законодавство в комплексі регулює відносини з природоохороною, природокористування та забезпечення екологічної безпеки, тобто є системою, що складається з трьох відносно автономних підсистем – природоохоронного, природоресурсного та антропоохоронного законодавства.

Залежно від характеру компетенції органів, що здійснюють державний контроль у сфері охорони довкілля, його поділяють на загальний і спеціальний.

Загальний екологічний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюють Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад; спеціальний – Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державна служба геології та надр України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство екологічних інвестицій України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство України з туризму та курортів, Державна екологічна інспекція України, Державна Азово-Чорноморська екологічна інспекція, Державна

екологічна інспекція Азовського моря, Державна екологічна інспекція з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державна інспекція техногенної безпеки України, Державна інспекція сільського господарства України, Державна автомобільна інспекція. Безперечно, центральне місце в системі органів державного екологічного контролю спеціальної компетенції належить Державній екологічній інспекції України, що утворюється для забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів.

Загальний контроль здійснюють органи загальної компетенції щодо виконання управлінських рішень, діяльності в межах наданих повноважень та відповідно до чинного законодавства. Під час загального контролю увагу приділяють не так конкретним питанням, як оцінюванню загального стану, виконанню управлінських рішень, їх доцільності та законності.

Спеціальний контроль має предметне спрямування, його здійснюють за конкретною сферою або функцією управління. На відміну від загального, під час здійснення спеціального контролю здійснюють більш глибокий аналіз реального стану конкретного питання, детальніше проводять спостереження та перевірку виконання поставлених завдань, застосовують заходи попередження та припинення неправомірних дій [14, с. 15].

Отже, слід розмежовувати поняття екологічного контролю та контролю у сфері охорони довкілля, які співвідносяться як ціле та частина: екологічний контроль включає в себе контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Екологічний контроль слід розуміти як діяльність уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання та виконання чинного екологічного законодавства. Відповідно, державний контроль у сфері охорони довкілля можна визначити як діяльність вищезазначених уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання та виконання чинного природоохоронного законодавства.

Доцільно закріпити ці поняття в майбутньому Законі України "Про екологічний контроль", розроблення та прийняття якого є нагальною необхідністю.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року : затв. Законом України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.

2. Кичиліук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення : дис. ... канд. юрид. наук / Кичиліук Тетяна Станіславівна. – К. : Нац. аграр. ун-т, 2007. – 232 с.
3. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / Голиченков А. К. – М. : Изд-во МГУ, 1992. – 194 с.
4. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О. Ф. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.
5. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : [навч.-метод. посіб.] / Залюбовська І. К. – О. : Юрид. лра, 2003. – 104 с.
6. Петров В. В. Экологическое право России : [учеб.] / Петров В. В. – М. : БЕК, 1996. – 557 с.
7. Бринчук М. М. Экологическое право России : [учеб.] / Бринчук М. М. – М. : Юристь, 2003. – 670 с.
8. Дубовик О. Л. Экологическое право России: Элементарный курс / Дубовик О. Л. – М. : Юристь, 2002. – 304 с.
9. Екологічне право України : [підруч.] / [А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін.]. – Х. : Право, 2005. – 384 с.
10. Екологічне право України. Академічний курс : [підруч.] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2008. – 720 с.
11. Здоровко Л. М. Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Здоровко Людмила Миколаївна. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2003. – 185 с.
12. Ерофеев Б. В. Экологическое право России : [учеб.] / Ерофеев Б. В. – М. : Юристь, 1996. – 623 с.
13. Боголюбов С. А. Проблемы экологического контроля / С. А. Боголюбов // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конф., 1995–1998 г. / под ред. И. А. Игнатъева. – М. : Зерцало, 1999. – С. 191–194.
14. Кравченко С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах : дис. ... канд. юрид. наук / Кравченко Сергій Дмитрович. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. – 252 с.