

природокористування // Природноресурсове право України: Навч. посіб. / Е.А. Бавбекова, Л.О. Бондарь, Н.С. Гавриш і др.; За ред. І. І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С. 131-134. 12. Комарницький В.М. Правове забезпечення функцій державного управління у сфері природокористування / В. М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2010. – № 1 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vduvs/2010_1/index.html. – с. 8. 13. Загородня В.М. Система і класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля / В.М. Загородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 120–124. 14. Малишева Н.Р. Розділ 8. Основні функції управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. // Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / Ю.С. Шемшученко, Г.І. Балюк, М.В. Краснова та ін.; За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. – С.187, 213. 15. Пащенко О.М. Функції управління і контролю у галузі природокористування // Природноресурсове право України: Навч. посіб. / Е.А. Бавбекова, Л.О. Бондарь, Н.С. Гавриш і др.; За ред. І. І. Каракаша. – К.: Істина, 2005. – С. 132. 16. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К.: Вентурі, 1996. – С. 142.17. Загородня В.М. Система і класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля / В.М. Загородня // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 1 (4). – С. 120–124.18. Дубовик О. Л. Екологічне право : учебник / О. Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф. – М. : Изд-во Эксмо, 2005. – 768 с.19. Про акредитацію органів з оцінки відповідності: Закон України від 17 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст.170. 20. Положення про національне агентство з акредитації України: Наказ Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 4 січня 2002 року № 5 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

www.nauu.org.ua/ua/.../polozh.html. 21. Про стандартизацію та сертифікацію: Декрет Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 року № 46 // Відомості Верховної Ради України – 1993. – № 27. – Ст.289. 22. Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні: Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 1 лютого 2005 року № 28 в ред. від 1 січня 2012 року // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19. – Ст. 117. 23. Про стандартизацію: Закон України від 17 травня 2001 року // Відомості Верховної Ради України – 2011. – № 31. – Ст.145. 24. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності: Закон України від 1 грудня 2005 року // Відомості Верховної Ради України – 2006. – № 12. – Ст.488. 25. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 42 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 255. 26. Про затвердження Правил визначення вартості робіт з підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 року N 485 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 46. 27. Порядок подання призначеними органами з оцінки відповідності інформації про видані сертифікати відповідності та свідоцтва про визнання відповідності до державного реєстру сертифікатів відповідності та свідоцтв про визнання: Наказ Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації України № 534 від 1 листопада 2001 року // Офіційний вісник України. – 2002. – № 17. – Ст. 166. 28. Про затвердження Технічного регламенту щодо екологічного маркування: постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року №529 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 131. 29. Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-p

Надійшла до редколегії 22.03.12

Ю. Власенко, канд. юрид. наук

ПРАВА КЛАСИФІКАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ: СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ

Проаналізована наукова думка щодо сутності принципів контролю та критеріїв їх класифікації. Дана характеристика системі принципів екологічного контролю та її складовим у сфері природокористування, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: принципи екологічного контролю, природокористування, екологічна безпека.

Анализируется научная мысль касательно вопроса сущности принципов контроля и критериев их классификации. Приведена характеристика системы принципов экологического контроля и их составляющие в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: принципы экологического контроля, природопользование, экологическая безопасность.

The analysed scientific thought is in relation to essence of principles of control and criteria of their classifications. This description to the system of principles of ecological control and her constituents in the field of natural resources, environmental protection and providing of ecological safety.

Key words: principles of ecological control, natural resources, ecological safety.

Екологічний контроль як одна з пріоритетних функцій екологічного управління забезпечує додержання та виконання чинного екологічного законодавства. Система державного екологічного контролю характеризується не тільки централізацією і суворою ієрархією органів контролю, а й наявністю та забезпеченням реалізації єдиних принципів її організації та функціонування. Принципи державного екологічного контролю схожі з принципами державного управління даної сфери, але з огляду на специфіку змісту, форм і методів здійснення екологічного контролю мають свої особливості, а тому потребують додаткового вивчення.

Принципи державного управління та підходи до їх систематизації ґрунтовно розглядаються в науково-теоретичній літературі. Зокрема, принципи державного контролю розкрито у роботах таких вчених як: О.Ф. Андрійко, В.Ю. Бобринський, В.М. Гаращук, В.М. Горшенев, Є.А.Кочерін, Н.Д. Красіліч, Д.В. Лученко, О.В. Мелкадзе, І.С. Орехова, М.С.Студенікіна, В.Є. Чіркін, І.Б. Шахов, О.В. Шорина О.О. Яковенко тощо.

Серед вчених досить поширеною є наукова теорія щодо необхідності розгляду окремих видів екологічного контролю, принципи яких обумовлюються самим об'єктом контролю. Зокрема, питання принципів правового регулювання екологічного контролю розглядала Заславська Н.М. [5]; принципи земельного контролю як одного з видів поресурсового контролю досліджував

Королев С.Ю. [6]; принципи державного контролю за використанням та охороною вод розглядав у своїй роботі Лубовський В.Е. [9]; принципи забезпечення державного лісового контролю – Малишев Д.В. [11]; принципи державного контролю в сфері охорони атмосферного повітря детально розглядала Михайлова О.С. [12]; питання принципів контролю та нагляду за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку досліджувала Балюк Г.І.[1]; принципи екологічного контролю як попереджувально-охоронної функція управління в системі запобігання та ліквідації екологічної шкоди досліджувала в своїх роботах Краснова М.В.[7] тощо.

Незважаючи на значимість принципів екологічного контролю питанню їх вивчення приділяється недостатня увага. Наукові дослідження мають різну глибину аналізу принципів державного контролю: в одних – лише подається перелік і не розкривається зміст принципів, а в інших – представлені класифікації без зазначення відповідних критеріїв. Дуже часто відбувається необґрунтоване віднесення правил та другорядних питань до принципів екологічного контролю. Це розмиває саме поняття принципу, вносить плутанину у визначення основ організації і здійснення досліджуваної функції управління.

Отже, незважаючи на те, що принципи державного екологічного контролю у науковій літературі репрезентовані, можна констатувати, що в юриспруденції відсут-

ній єдиний науковий підхід щодо кількості та переліку принципів екологічного контролю та критеріїв їх класифікації. Тому, метою нашої роботи є поглиблення вивчення принципів щодо їх переліку та критеріїв класифікації і адаптація цих питань у сфері забезпечення екологічної безпеки, використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища.

У логічному сенсі, з точки зору філософії, принципи постають центральним поняттям, основою системи, узагальненням та поширенням будь-якого положення на всі явища тієї галузі, що розглядається [16, с.362]. Поняття "принципу" походить від лат. *principium* – основа, початок і трактується як: 1) основне, вихідне положення теорії, вчення тощо, керівна ідея, основне правило діяльності; 2) внутрішнє переконання, погляд, що означає норму поведінки [14, с. 409]. Отже, наведені значення вказують на тісний зв'язок між об'єктивно існуючими певними правилами, що мають основне, вихідне значення, й такими суб'єктивними властивостями, як внутрішнє переконання, погляди.

Аналіз наукової думки, зокрема вчених В. Горшенєва, І. Шахова [4], О.Шоріної [18] свідчить про розвиток та вдосконалення теоретичних розробок даної проблеми. Одні з них, пропонують зазначити, що в принципах контролю закладена основна ідея, яка є найвищою концентрацією теорії та практики, це свого роду синтез роздумів та досвіду [4, с. 73]. Інші вчені під принципами контролю розглядають науково розроблені та апробовані практикою політичні, організаційні та правові основи організації контролю, що забезпечують його ефективність [18, с. 61].

Заслугує на увагу висловлена В. Горшенєвим та І. Шаховим думка про те, що "якщо принципи сприймаються, вони повинні глибоко усвідомлюватися, детально засвоюватися та перетворюватися на професійні переконання" [4, с.73].

Не можна не погодитись із науковою позицією Д.В. Лученка [10, с. 97-98] стосовного того, що при визначенні поняття "принципи контролю" необхідно: по-перше, враховувати найбільш важливі, об'єктивно необхідні прояви контролю, що відображають його природу і спрямованість, специфіку як самостійного правового утворення; по-друге, відтворювати такі методологічні вимоги, що постійно виявляються і використовуються в процесі проведення контролю, сприяють на практиці підвищенню його ефективності.

Різні наукові підходи до визначення сутності та значення принципів екологічного управління та контролю передбачають, насамперед, вивчення їх основних критеріїв, розробки класифікаційних ознак та аналізу їх відповідно до екологічного законодавства. Юридична наукова думка з цього питання дозволяє проаналізувати наступні найбільш важливі класифікаційні ознаки критеріїв принципів екологічного контролю.

За критерієм діяльності органів контролю. Так, В.Ю. Бобринський [2, с.8-10] при дослідженні проблематики класифікації принципів контролю пропонує поділяти їх на три групи, а саме: загальні принципи діяльності суб'єкта контролю (складаються з принципів діяльності самого суб'єкта і принципів його діяльності як органу відповідної гілки влади); міжгалузеві принципи державного контролю (утворюються синтезом загальних принципів права і державного управління відповідно до предметної специфіки контрольної діяльності); галузеві принципи контролю. В.С. Шестак, розглядаючи принципи державного контролю з позицій сприйняття контролю як *юридичної діяльності*, вказуючи на їх ієрархічність, відносить до них: принципи юридичного процесу; загальні принципи державного ладу та принципи

процесуальної діяльності; принципи діяльності контролюючих суб'єктів; принципи конкретної контрольної діяльності та загальні принципи контролю [17, с.45].

За критерієм виду джерела закріплення принципів екологічного контролю. Це питання досить глибоко було вивчено Д.В. Лученком [10]. Він пропонує поділяти принципи контролю на: Конституційні та закріплені в інших законодавчих актах; і в залежності від галузі розповсюдження їх дії – на міжгалузеві, галузеві та спеціальні (такі, що розповсюджуються лише на контрольну-процесуальну діяльність). І.Б. Шахов, В.М. Горшенєв [4] виділяли конституційні, загально процесуальні та спеціалізовані принципи контролю. Оскільки в основу класифікації зазначених принципів покладено одночасно два критерії – вид джерела та галузь розповсюдження їх дії, Д.В. Лученко дещо уточнив таку класифікацію.

Автор не може не погодитись з досить поширеною думкою вчених, а саме О.К. Голіченкова [3] та інших щодо поділу системи принципів державного екологічного контролю на загальні та спеціальні. Так. І.С. Орехова пропонує виділити загальні принципи контролю (як соціального явища); принципи адміністративного процесу та спеціальні принципи державного контролю господарської діяльності [13, с. 309]. На її думку, лише застосування їх у системі дозволяє забезпечити належний рівень виконання соціальних функцій суб'єктами господарювання та утримання від порушень їхніх прав з боку держави. Заслугує на увагу її узагальнююча характеристика принципів контролю: об'єктивність; системність; систематичність і регулярність; оперативність; дієвість; масовість та вибірковість; гласність; плановість; економічність; науковість; ефективність.

На думку О.К. Голіченкова спеціальні принципи екологічного контролю повинні визначатися виходячи із загальноновизнаних міжнародних керівних принципів контролю, з урахуванням специфіки контролю екологічної діяльності. До них відносять: принципи незалежності контрольних органів та їх посадових осіб; імунітету господарської діяльності від незаконного втручання органів контролю, принцип розмежування контрольних і господарських функцій; принцип пріоритету попереджувального контролю; пріоритету фінансового контролю; принцип контролю результату екологічної діяльності; принцип самоконтролю підприємств; принцип законодавчого обмеження термінів функціонування органів екологічного контролю, що діють у складі центральних органів державного управління; принцип інформаційного, наукового та кадрового забезпечення контролю [3, с.15].

Не всі вчені дотримуються попередньої точки зору. Так, на думку Н.М. Заславської, систему принципів державного екологічного контролю, вироблену в науці екологічного права і закріплену в законодавстві, необхідно доповнити такими принципами, як *принцип поєднання розумної періодичності та оперативності проведення заходів щодо державного екологічного контролю, принцип концентрації та взаємопов'язаності повноважень* [5, с. 28] Так, з одного боку, періодичність проведення заходів щодо державного екологічного контролю повинна визначатися з урахуванням дотримання прав і законних інтересів організацій та фізичних осіб, які контролюються. З іншого боку, оперативність цих заходів повинна забезпечувати дотримання права кожного на сприятливе навколишнє природне середовище (поєднання приватних і публічних інтересів). Принцип збігу прав і обов'язків передбачає, що права і обов'язки підконтрольних учасників правовідносин у сфері державного екологічного контролю повинні чітко кореспондувати правам і обов'язкам контролюючих суб'єктів.

Необхідно наголосити на тому, що для органів державного екологічного контролю, їх посадових осіб здійснення контролю – це не тільки право, а й обов'язок. Отже невиконання або неналежне виконання цього обов'язку, що призвело до несприятливих наслідків для підконтрольних суб'єктів і / або навколишнього природного середовища, має бути підставою для виникнення правових наслідків. Так в ст.3 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [21] закріплений принцип відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства.

Щодо *принципу концентрації та взаємопов'язаності повноважень* [5], то по-перше, даний принцип передбачає наділення повноваженнями щодо здійснення державного екологічного контролю тільки одного спеціально уповноваженого на те державного органу; по-друге, в системі та структурі органів державного екологічного управління неприпустимий наявний розрив деяких одиниць за своєю суттю функцій, які формально не є частиною державного екологічного контролю, але тісно з ним пов'язані (державна екологічна експертиза, державний облік об'єктів, які чинять негативний вплив на навколишнє середовище, моніторинг довкілля, державний кадастр тощо).

Узагальнюючи вищезазначене та беручи за основу систему принципів відповідно до змісту ст. 3 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [21] від 5 квітня 2007 р. можна запропонувати наступну класифікацію принципів державного екологічного контролю.

Загальні принципи екологічного контролю. Цей кластер включає такі принципи, як:

Принцип законності (верховенство закону, єдність законності, рівність перед законом, гарантованість основних прав і свобод громадян, невідворотність покарання за вчинене правопорушення, взаємозв'язок законності та правової культури) – це обумовлені характером формування та функціонування правової системи вихідні положення, які лежать в основі реалізації правових приписів і в основі вимог до поведінки суб'єктів правових відносин; здійснення контролю відповідно до законодавства, забезпечення охорони законних інтересів як держави і суспільства в цілому, так і юридичних та фізичних осіб.

Принцип об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю) відображений у повноваженнях органу державного нагляду (контролю), які закріплені у статті 8 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Принцип об'єктивності полягає передусім в тому, що оцінка діяльності об'єкта контролю та її результатів повинна здійснюватися тільки на підставі відповідності перевірених фактів до вимог законодавчих та інших нормативних актів. Відповідно, неприпустимо зосередження в одному органі господарсько-експлуатаційних і контрольних функцій.

Принцип незалежності передбачає неприпустимість положення, при якому суб'єкт контролю при здійсненні контрольних заходів керується певними міркуваннями, крім компетентного і сумлінного виконання завдань контролю. Забороняється силовий, матеріальний або моральний вплив на суб'єкт контролю.

Принципи безперервності, систематичності, плановості й системності державного нагляду (контролю) взаємопов'язані. Вони полягають в тому, що всі об'єкти контролю повинні підлягати постійному спостереженню. Заходи контролю необхідно здійснювати послідовно і

регулярно. При проведенні контролю треба розглядати повністю всі аспекти діяльності об'єкта у взаємозв'язку. Системний підхід до цих принципів дозволяє вчасно реагувати на допущені порушення і дозволяє попереджати негативні наслідки. Необхідний також контроль дій, що вживається об'єктом контролю щодо усунення раніше виявлених порушень. Нормативно цей принцип випливає зі статті 5 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Так, планові заходи контролю здійснюються відповідно до річних або кварталних планів, які затверджуються органом державного нагляду (контролю). Орган державного нагляду (контролю) визначає у віднесеній до його компетенції сфері ті критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності. Критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності і періодичність проведення планових заходів, затверджуються Кабінетом Міністрів України за поданням органу державного нагляду (контролю). Серед них можна назвати постанови Кабінету Міністрів від 19.03.2008 р. № 212 "Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)" та від 20.05.2009 №477 "Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів з державного контролю за використанням та охороною земель" тощо.

Принципи відкритості, прозорості, гласності також мають спільні риси, взаємопов'язані між собою і полягають у тому, що результати контролю повинні бути обов'язково доведені до об'єкта контролю та до суб'єкта прийняття рішень за результатами контролю.

Принцип гласності виражається у володінні повною і достовірною інформацією про діяльність підконтрольного суб'єкта. Крім того, цей принцип може реалізовуватися через широке обговорення результатів контролю у засобах масової інформації, на підприємствах, серед населення, проголошуючи конституційне право громадян на отримання достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища (ст. 8 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" [20] та положення Господарського кодексу України [19], а саме п.7 ст.19 "Державний контроль та нагляд за господарською діяльністю", де закріплено право суб'єкта господарювання на одержання інформації про результати інспектування і перевірок його діяльності не пізніше як через тридцять днів після їх закінчення, якщо інше не передбачено законом). Разом з тим, слід звернути увагу і на положення п.14 ст.4 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", в якій наголошується на обов'язки посадових осіб органу державного нагляду (контролю) зберігати комерційну таємницю суб'єкта господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю), а інформація, одержана під час здійснення державного нагляду (контролю), доступ до якої обмежено законом може використовуватися виключно в порядку, встановленому законом.

Принципи ефективності та результативності вимагають, щоб результати контролю забезпечували повноту та своєчасність виявлених відхилень (фактичного стану від запланованого), встановлення причин відхилень та винних осіб, а також розробку профілактичних заходів. Принцип *дівості і результативності діяльності* полягає в своєчасному виявленні порушень екологічного законодавства та їх усуненні.

Принцип універсальності державного контролю передбачає охоплення контрольної діяльністю всіх сторін господарської діяльності людини, в ході якої здійснюється негативний вплив навколишнє природне середовище [18, с. 62]. Такий принцип контролю іноді називають різнобічним, масовим.

Принцип науковості передбачає здійснення контролю шляхом застосування науково обґрунтованих методів і прийомів процедур здійснення контролю на підставі отриманих відомостей, визначення об'єкту, сфери контролю, наукове розроблення заходів впливу за результатами контролю та механізмів їх застосування. Цей принцип спрямований на забезпечення передусім максимальної результативності функції контролю.

Управлінські принципи екологічного контролю. Цей блок включає:

Принцип підконтрольності і підвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади. Принцип рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання. Принцип гарантування прав суб'єкту господарювання. Принцип невтручання органу державного нагляду (контролю) у статутну діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону. Принцип наявності підстав, визначених законом, для здійснення державного нагляду (контролю). Принцип неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю). Принцип незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян тощо. Принцип відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства.

Специфіка сфери природокористування та охорони навколишнього природного середовища передбачає дотримання спеціальних принципів екологічного контролю, які доцільно класифікувати в залежності від груп правовідносин, що складають предмет екологічного права України.

Спеціальні принципи екологічного контролю в сфері природокористування та охорони навколишнього природного середовища. Адаптація загальних та управлінських принципів до даної сфери дозволила сформулювати наступну систему принципів, враховуючи природоресурсове законодавство України:

Принцип раціонального використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. Принцип поєднання комплексного і диференційованого підходів в управлінні охороною навколишнього середовища. Принцип найбільш ефективного виконання вимог законодавства про навколишнє природне середовище в межах реально існуючих економічних та інших можливостей. Поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності [22].

Принципи екологічного контролю в сфері забезпечення екологічної безпеки. Особливе місце серед усіх принципів займає:

принцип пріоритетності вимог екологічної безпеки є одним з основних принципів екологічного права взагалі (ст. 3 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища") і екологічного контролю зокрема. Це впливає передусім із положень ст. 16 Конституції України, де проголошується пріоритет екологічних інтересів суспільства над економічними та іншими інтересами; ст.ст. 50-59 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", де визначаються конкретні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки присвячені; та ст. 3 Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) сфері господарської діяльності" де

принцип пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності. З даним принципом пов'язаний принцип обов'язковості додержання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності (ст.3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища").

Принципи презумпції потенційної екологічної небезпеки будь-якої господарської діяльності ще на стадії планування, принцип обов'язковості проведення екологічної експертизи ще до прийняття рішення про дозвіл на її здійснення та принцип комплексності оцінки впливу на довкілля. Проведення оцінки впливу на довкілля майбутньої господарської, і іншої діяльності на довкілля сприяє ухваленню екологічно грамотного управлінського рішення про реалізацію наміченої господарської і іншої діяльності за допомогою визначення можливих несприятливих дій оцінки екологічних наслідків, обліку громадської думки, розробки заходів зі зменшення і запобігання дій.

Принцип пріоритету попереджувального та фінансового контролю, які на нашу думку теж можна віднести до даної групи принципів ввів А.К. Голиченков. Керуючись принципами контролю, викладеними в Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнятою 1X Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (ІНТОСАІ) в 1977 р. [8], він визначив принцип пріоритету попереджувального контролю як – перевірку дотримання екологічних норм, правил і нормативів, які здійснюються насамперед і в обов'язковому порядку на тих стадіях господарської діяльності (планування, проектування, будівництво і введення в експлуатацію об'єктів), де може бути передбачена потенційна небезпека заподіяння шкоди природному середовищу з метою недопущення та запобігання такої шкоди [3, с.116].

Принцип своєчасності законодавчого закріплення даних науково-технічного прогресу та принцип розвитку міжнародного співробітництва у сфері екології для вдосконалення контрольної діяльності в сфері використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Отже, принципи державного екологічного контролю відіграють важливу роль для забезпечення дієвої системи управління еколого-правовими процесами. Вони виступають теоретичною основою, фундаментом та філософським стрижнем правових вимог щодо методологічних основ контролю, що обумовлює його дієвість та ефективність. Принципи екологічного контролю мають складну ієрархічну систему, яка повинна базуватись на науково-обґрунтованих критеріях з дотриманням специфіки еколого-правової діяльності. Розглянуті та проаналізовані автором окремі складові системи принципів державного екологічного контролю, їх взаємозв'язок та адаптація сприяють вдосконаленню правової бази екологічного законодавства з метою забезпечення екологічної безпеки та сталого розвитку країни.

1. Балюк Г.Л. Контроль і нагляд за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку // Екологічний контроль: питання теорії і практики. – К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – 1999. – С.58. 2. Бобринський В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Ю. Бобринський ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 20 с. 3. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / Голиченков А.К.: автореф. дис. ...докт. юр. наук. – М. 1992. – 25 с. 4. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с. 5. Заславская Н. М. Правовое регулирование государственного экологического контроля: методология исследования / Заслав-

ская Н. М. // <http://justicemaker.ru/view-article.php?id=24&art=1160>.
 6. Королев С.Ю. Государственный контроль за охраной и использованием земель в Российской Федерации / Королев С. Ю.: дис. ... канд. юрид. наук Саратов. – 2002. – 201 с. 7. Краснова М.В. Экологичний контроль як попереджувально-охоронна функція управління в системі запобігання та ліквідації екологічної шкоди // М. В. Краснова // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 11. – С. 44-55. 8. Лимская декларация руководящих принципов контроля // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001. 9. Лубовский В.Е. Государственный контроль за использованием и охраной вод: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1984. – 24 с. 10. Лученко Д. В. Контрольне провадження: дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.07 / Лученко Д. В.; Нац. юрид. акад. імені Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 180 с. 11. Малышев Д.В. Организационно-правовое обеспечение государственного лесного контроля / Малышев Д.В.: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – 20 с. 12. Михайлова Е.С. Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха: Учебное пособие. – Оренбург: ГОУ ОГУ, 2004. – 99 с. 13. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності // Орехова І.С. // Форум права // www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf. 14. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1989. – 624 с. 15. Студеникина М.С.

Государственный контроль в сфере управления. – М.: Юрид. лит., 1974. – 160 с. 16. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. – М.: Политиздат, 1991. – 560 с. 17. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... кандидата юрид. наук: 12.00.01 / Шестак В. С.; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 195 с. 18. Шоріна Є.В. Контроль за діяльністю органів державного управління в СРСР. – М.: Видавництво Наука, 1981. 19. Яковенко О.О. Принципи податкового контролю в організації протидії злочинності та корупції // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Міжвід. наук-дослід. центр з проблем боротьби з організованою злочинністю. – 2004. – № 10. – С. 177–184. 20. Господарський кодекс України: від 16.01.2003 р., № 436-IV // ВВР України. – 2003. – №№ 18, 19-20, 21-22. – Ст. 144. 21. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища": Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 22. Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності": від 05.04.2007 р., № 877-V // ВВР України. – 2007. – № 29. – Ст. 389. 23. Закон України Про державний контроль за використанням та охороною земель: від 19.06.2003 р., № 963-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

Надійшла до редколегії 26.03.12

Т. Третяк, асист.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ЯК ЗАСОБУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ ОЦІНКИ ВПЛИВУ НА НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Останнім часом в Україні відбулися істотні зміни системи оцінки впливу на навколишнє середовище. Проте, в ряді випадків, ці зміни були внесені невдало, що породило питання про те, чи повинна проводитися державна екологічна експертиза для об'єктів підвищеної екологічної небезпеки поряд з експертизою проектної документації на будівництво. Вирішенню цього питання і присвячено цю статтю.

Ключові слова: екологічна експертиза, експертиза проектної документації на будівництво.

В последние годы в Украине произошли существенные изменения системы оценки влияния на окружающую среду. В ряде случаев, эти изменения были проведены неудачно, что породило вопрос о том, должна ли проводиться государственная экологическая экспертиза в отношении объектов повышенной экологической опасности, наряду с экспертизой проектной документации на строительство. Решению этого вопроса и посвящена эта статья.

Ключевые слова: экологическая экспертиза, экспертиза проектной документации на строительство.

The Environmental Impact Assessment system has been significantly changed last time in Ukraine. Sometimes these changes had been made improperly and brought up the question if state environmental expertise regarding objects of significant environmental hazard should take place alongside the expertise of the project documentation for construction. The article aims to solve this issue.

Key words: environmental expertise, expertise of the project documentation for construction.

1. Процедура державної екологічної експертизи відгравала функцію засобу забезпечення оцінки впливу на навколишнє середовище (далі – ОВНС). Процедура ОВНС мала наступний вигляд. Замовник розробляв матеріали ОВНС, невід'ємною частиною яких були матеріали врахування громадських інтересів (п. 1.10 ДБН А.2.2-1-2003 Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд, затверджений наказом Держбуду від 15.12.2003 № 214 [7]). Після цього, матеріали ОВНС подавалися до Мінприроди чи його органів на місцях для проведення державної екологічної експертизи. Саме у процесі проведення останньої відбувалася перевірка того, чи було проведено громадське обговорення стосовно відповідної діяльності та чи належним чином враховано результати цього обговорення.

Прийняття закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" було спрямоване на скасування державної екологічної експертизи проектної документації на будівництво. Для цієї документації мала б залишитися лише одна експертиза – експертиза проектів будівництва, передбачена ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" від 17.02.2011 № 3038-VI [9]. Досягнути цього результату автори зазначеного закону планували за не за рахунок внесення змін до ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" від 09.02.1995 № 45/95-ВР [6], яка містить обов'язок проводити державну екологічну експертизу, а за допомогою внесення змін до переліку об'єктів екологічної експертизи (ст. 7 Закону України "Про екологічну експертизу") та до переліку об'єктів

державної екологічної експертизи (ст. 14 Закону України "Про екологічну експертизу").

На думку авторів Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" вилучення проектів будівництва з переліку об'єктів екологічної експертизи, закріплених у ст. 7 та з переліку об'єктів державної екологічної експертизи, перерахованих у ст. 14 Закону України "Про екологічну експертизу" призведе до того, що державну екологічну експертизу буде заборонено проводити стосовно проектної документації на будівництво. Саме за такою схемою побудовані зміни до Закону України "Про екологічну експертизу" у розділі V "Прикінцеві положення" Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності".

Підсилити ці положення планувалося також положенням частини 5 ст. 31 Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності", згідно з якою "встановлення випадків та порядку проведення експертизи проектів будівництва іншими законами не допускається".

Всі ці законодавчі зміни створили проблему, яка полягає в тому, що з одного боку змінени ст. 7, 14 та 13 Закону України "Про екологічну експертизу" можна розуміти так, стаття 13 Закону України "Про екологічну експертизу" встановлює обов'язковість державної екологічної експертизи для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку. Статті 7 та 14 цього ж закону виключають з кола об'єктів останньої проектною документацією на будівництво. Звідси значною частиною практиків робиться висновок про те, що положення ч. 3 ст. 13 Закону України "Про екологічну експертизу" підлягає звуженому тлумаченню, а саме, що обов'язок проводити державну екологічну експертизу

