

Розділ ІV. ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНОГО, ТРУДОВОГО, ЕКОЛОГІЧНОГО ТА ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО ПРАВА

УДК 351.823 : 35.076 (477)

В.М. Комарницький

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ
ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ
СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ**

У статті розглядаються окремі аспекти законодавчого регулювання діяльності державних органів, які здійснюють контрольні повноваження у сфері спеціального природокористування, висловлюються пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: природокористування, державний контроль, державний нагляд, екологічний контроль.

В статье рассматриваются отдельные аспекты законодательного регулирования деятельности государственных органов, осуществляющих контрольные полномочия в сфере специального природопользования, высказываются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: природопользование, государственный контроль, государственный надзор, экологический контроль.

In the article some aspects of legal regulation of activity of state bodies which have control obligations in the sphere of nature usage are considered, some propositions for improvement of effective legislation are formulated.

Key words: nature usage, state control, state supervision, ecological control.

За своїм призначенням державний контроль у сфері спеціального природокористування є інструментом державного управління, що забезпечує функціонування всього механізму організації добування, споживання, експлуатації, перероблення природних ресурсів, у руслі правових вимог щодо їх охорони, раціонального використання. У юридичній літе-

ратурі з огляду на ключову роль державного контролю в забезпеченні законності у сфері природокористування досліджуються різні форми здійснення цього контролю, права спеціально уповноважених органів з контролю за діяльністю, пов'язаною зі споживанням природних ресурсів. Так, Ю.С. Шемшученко звертає увагу на вдосконалення правових засад організації контролю у сфері землекористування [1, 3 – 5]. А.П. Гетьман досліджував процесуальні аспекти здійснення контролю у сфері охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів [2, 17 – 31]. С.М. Шершун зробив дослідження з контролю, що стосуються лісокористування [3, с. 13]. Громадський контроль у цій сфері досліджувала в дисертаційній роботі О.Б. Федоровська [4], А.Г. Бобкова акцентувала увагу на державному контролі за використанням рекреаційних природних ресурсів [5]. Перелік публікацій з контролю в цій сфері можна продовжувати. Він свідчить, з одного боку, про значення контролю в забезпеченні законності у сфері природокористування, а з іншого – про складність проблем, які виникають при його організації та здійсненні. Ця складність зумовлює потребу в нових дослідженнях із зазначеного питання. Пропонована стаття має своїм завданням звернути увагу на систему органів, що здійснюють функції з контролю за охороною та раціональним використанням природних ресурсів, та дослідити все різноманіття правових форм реалізації зазначених контрольних функцій.

Розглядаючи систему державних органів, що здійснюють контрольні повноваження у сфері спеціального природокористування, слід виділити серед них спеціально уповноважені органи виконавчої влади, які відповідають за стан природних ресурсів, організацію їх раціонального використання й охорону. У цій системі провідна роль належить Міністерству охорони навколишнього природного середовища України (далі – Мінприроди України), котре здійснює комплексне управління в цій сфері, і центральним та іншим органам виконавчої влади, що здійснюють управління, включаючи функцію контролю, в окремих сферах природокористування. На Мінприроди України покладено здійснення контролю за додержанням правил, нормативів, норм, лімітів, квот, умов, дозволів у сфері використання й охорони природних ресурсів (землі, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів, тваринного і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України). У здійсненні Мінприроди контрольних повноважень велика роль належить утвореним у його складі органам державного управління, інспекціям. Це, зокрема, Державна екологічна інспекція (Держекоінспекція); Державна геологічна служба (Держгеослужба), на яку покладено здійснення контролю за проведенням робіт з геологічного вивчення та використання надр;

Державна служба заповідної справи, яка є урядовим органом державного управління, що здійснює державний контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, у тому числі при здійсненні у їх межах спеціального природокористування.

Ряд органів державного управління спеціалізуються на здійсненні контролю в певній сфері природокористування. Це, зокрема, Держводгосп України (здійснює контроль за дотриманням умов дозволів на спеціальне водокористування) та Державний комітет лісового господарства України (здійснює контроль у сфері лісового, мисливського господарства та полювання). Широкі контрольні повноваження у сфері землекористування має Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем). Він, зокрема, здійснює державний контроль за використанням та охороною земель у частині: додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами вимог земельного законодавства України тощо. У сфері охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів контроль здійснює Державний комітет рибного господарства України (Держкомрибгосп).

На цю сферу поширюються контрольні повноваження Державної санітарно-епідеміологічної служби України, МЧС України в частині, що пов'язана з виконанням указаними органами повноважень з контролю за здійсненням заходів для усунення небезпечних факторів природокористування на здоров'я людини, запобігання у процесі експлуатації природних ресурсів виникненню надзвичайних екологічних ситуацій; а також інших органів виконавчої влади, що відповідають за управління окремими сферами суспільного життя (статистикою, використанням бюджетних коштів, стандартизацією тощо).

Діяльність зазначених органів здійснюється в певних правових формах. Їх зазвичай визначають як зафіксовані в законодавстві конкретні дії контрольних органів, здійснюваних з метою практичної реалізації поставлених перед ними завдань [6, с. 48; 7, с. 131 – 140]. Склад цих форм, між тим, у законодавстві визначено дуже широко. При цьому в правових актах і юридичній літературі ці форми нерідко розуміються як однопорядкові (як синоніми, наприклад контроль та нагляд, контроль та перевірка) або ж як взаємозамінні (перевірка чи інспектування). Прикладом тут є Закон України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 05.04.2007 р. [8], у якому державний нагляд і контроль визначаються як синоніми (*державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства ...*). Беручи до уваги, що на практиці досить важко розмежувати, де застосовується нагляд, а де контроль, усе ж таки не мож-

на не відмітити, що є певні нюанси в їх застосуванні, що, власне, і підкреслює термінологічна різниця. З усього різноманіття поглядів на співвідношення цих понять найбільш прийнятним є те, за яким нагляд є різновидом контролю, що здійснюється лише стосовно організаційно підпорядкованих суб'єктів (органи, що здійснюють нагляд, перевіряють дотримання спеціальних правил і можуть застосовувати заходи адміністративного впливу). Контроль же, на відміну від нагляду, відповідні органи здійснюють як щодо підпорядкованих об'єктів, так і стосовно таких, що не перебувають у безпосередньому їх підпорядкуванні [9, с. 120, 121]. Інколи контроль (нагляд) отожднюється з перевіркою [10, с. 72]. З цього приводу необхідно зауважити, що не слід розглядати ці терміни як синоніми. Перевірка складає зміст контролю, є способом його здійснення. Тому-то в юридичній літературі контроль здебільшого визначається як діяльність з перевірки певних об'єктів [11, с. 12]. Остання, у свою чергу, визначається як обстеження з метою отримання інформації про діяльність певного суб'єкта, оцінки відповідності цієї діяльності вимогам законодавства. У зазначеному розумінні у сфері спеціального природокористування обстеження базується на застосуванні різних методів: візуального огляду території, на якій здійснюється експлуатація природних ресурсів; проведення лабораторного аналізу забруднення природних ресурсів, у тому числі радіоактивного, зокрема, у разі виникнення аварій та надзвичайних ситуацій; одержання в установленому порядку від власників і користувачів природних ресурсів документів, матеріалів та іншої інформації, необхідної для оцінки діяльності суб'єкта спеціального природокористування тощо. Усі ці методи обстеження використовуються контролюючими органами комплексно чи кожний автономно залежно від цілей, які ставляться перед перевіркою. Обстеження як форма контролю визначається в положеннях, що визначають повноваження в цій сфері певних органів. Зокрема, про обстеження безпосередньо йдеться в Положенні про Державну екологічну інспекцію України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 17.11.2001 р. № 1520 (у ред. постанови Кабінету Міністрів України від 16.06.2004 р. № 770) та в Положенні про здійснення органами Держводгоспу України контролю за раціональним використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів, затвердженому наказом Держводгоспу України від 29.01.2001 р. № 20. Передбачено, що Держекоінспекція та органи Держводгоспу мають право відповідно обстежувати в установленому порядку підприємства, установи й організації з метою перевірки додержання ними вимог законодавства про раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища та з метою перевірки додержання водного законодавства при здійсненні господарської діяльності.

Перевірка, котру здійснюють органи, для яких ця функція є основною, визначається в літературі зазвичай як інспектування. У певних випадках за цією функцією визначається й статус контролюючих органів як інспекцій (Державна екологічна інспекція, підпорядковані їй Державна екологічна інспекція Азовського моря, Державна екологічна інспекція з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря, Державна екологічна інспекція в областях, містах Києві та Севастополі тощо). Утім функція інспектування не пов'язана лише з назвою відповідного органу. Вирішальну роль тут відіграє призначення цього органу як контролюючого, для якого функція перевірки є основною. Важливою ознакою інспектування є й те, що на відміну від інших перевірок (обстежень) воно завжди пов'язане з оперативним застосуванням заходів державного примусу до правопорушників.

Крім зазначених інспекцій, інспектування є характерним для діяльності інших спеціально уповноважених органів у цій сфері. Зокрема, для: а) державної лісової охорони (держлісоохорони), що діє в складі Держкомлісгоспу, Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з питань лісового і мисливського господарства обласних управлінь лісового та мисливського господарства і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держкомлісгоспу. Посадові особи держлісоохорони мають право безперешкодно обстежувати ліси, що перебувають у власності чи користуванні громадян та юридичних осіб, перевіряти в установленому порядку в громадян та юридичних осіб наявність дозволів та інших документів на використання лісових ресурсів і користування лісами тощо; б) органів Держводгоспу, що здійснюють контроль за раціональним використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів: у центральному апараті Держводгоспу України – Управління комплексного використання водних ресурсів (далі – Упрводресурсів) та Управління експлуатації водогосподарських систем; Республіканський комітет по водному господарству Автономної Республіки Крим; басейнові управління водних ресурсів та їх територіальні органи тощо; в) Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (Держгірпромнагляд) щодо геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, а також використання та переробки мінеральної сировини; г) Державного комітету рибного господарства України, що здійснює перевірки додержання законодавства в галузі рибного господарства і рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів тощо.

Різновидом перевірок у сфері спеціального природокористування є інвентаризація (*inventarium* – опис майна). Суть її полягає в установленні фактичної наявності певних матеріальних цінностей. У відносинах, де природні ресурси є об'єктом спеціального використання, інвентаризація

щодо них (природних ресурсів) застосовується за рішеннями органів державної влади для оцінки наявного стану цих ресурсів, на підставі якої мають прийматися певні рішення з упорядкування організації природо-користування. Так, з метою проведення інвентаризації земель населених пунктів, яка має забезпечити створення інформаційної бази для ведення державного земельного кадастру, регулювання земельних відносин, раціонального використання й охорони земельних ресурсів, оподаткування, наказом Держкомзему України від 26.08.1997 р. № 85 [12] затверджено Положення про земельно-кадастрову інвентаризацію земель населених пунктів. Обліковим об'єктом цієї інвентаризації є земельна ділянка, що перебуває у власності або в користуванні фізичних та юридичних осіб. Безпосередньо інвентаризація земель населених пунктів призначена для: визначення кількісного складу земель; одержання достовірної інформації для вирішення питань щодо припинення права користування земельними ділянками, які використовуються не за цільовим призначенням, з порушенням земельного законодавства й установлених вимог або ж нерационально, та ін. На практиці здійснюються також інші види інвентаризацій природних ресурсів, речовин і техногенних факторів, небезпечних для довкілля, що виникають або застосовуються в процесі спеціального використання природних ресурсів (інвентаризація викидів важких металів, експертна інвентаризація окремих видів риб, інвентаризація непридатних пестицидів, інвентаризація земельних ділянок окремих установ тощо).

Велике контролююче навантаження несе погодження матеріалів документів, що подаються до спеціально уповноважених органів для вирішення питання про надання спеціального дозволу на використання природних ресурсів. Висновки, що роблять відповідні органи (Мінприроди України, Держводгосп України, Держкомлісгосп України та ін.) на підставі зазначених документів, матеріалів мають вирішальне значення для прийняття рішення з надання (ненадання) дозволу на спеціальне природокористування.

Серед правових форм контролю в цій сфері, що мають запобіжний характер, слід виділити екологічну експертизу. За її допомогою проекти господарської діяльності, що чинить небезпечний вплив на довкілля, стан окремих природних ресурсів, а отже, на екологічні умови тих чи інших видів спеціального природокористування, отримують усебічну оцінку з точки зору їх відповідності вимогам законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки, охорони та раціонального використання природних ресурсів. Лише за наявності позитивного висновку державної екологічної експертизи, затвердженого спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишньо-

го природного середовища, допускається відкриття фінансування проєктів діяльності (ст. 39 Закону України "Про екологічну експертизу" від 02.09.1995 р.) [13]. Близьким до екологічної експертизи за способом здійснення є екологічний аудит – це документально оформлений системний незалежний процес оцінювання об'єкта екологічного аудиту, що включає збирання та об'єктивне оцінювання доказів для встановлення відповідності визначених видів діяльності, заходів, умов, системи екологічного управління й інформації з цих питань вимогам законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та іншим критеріям екологічного аудиту (ст. 1 Закону України "Про екологічний аудит" від 24.06.2004 р.) [14]. Екологічний аудит може проводитися щодо підприємств, установ та організацій, окремих виробництв, інших господарських об'єктів загалом або щодо окремих видів їх діяльності, пов'язаних зі спеціальним використанням природних ресурсів. Звіт про екологічний аудит містить рекомендації стосовно заходів, яких необхідно вжити для усунення виявлених невідповідностей.

Останнім часом досить активно став застосовуватися аудит як форма управлінського контролю за стягненням зборів за спеціальне використання природних ресурсів, витратами коштів державного бюджету на охорону та раціональне використання природних ресурсів. Такий аудит здійснюють відповідні органи державної влади, що мають повноваження зі здійснення контрольної діяльності в певній сфері суспільного життя. Зокрема, одним із таких органів є Рахункова палата, яка має статус постійно діючого органу контролю, що утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй (ст. 1 Закону України "Про Рахункову палату" від 11.07.1996 р.) [15]. Відповідно до планів своєї роботи цей орган досить регулярно здійснює перевірку фінансової дисципліни в цій сфері державного управління. Так, відповідно до плану роботи Колегії Рахункової палати на 2010 рік та Плану роботи спеціальної групи EUROSАI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф на 2009 – 2011 роки, проведено аудит ефективності використання коштів державного бюджету, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки в Азово-Чорноморському басейні та охорону, регулювання та відтворення водних біологічних ресурсів. Було встановлено, що програми охорони та відтворення довкілля Азовського та Чорного морів, розвитку водного господарства й рибного господарства не були узгоджені між собою, не становили єдиного комплексу взаємопов'язаних заходів. У результаті основні завдання цих програм залишаються невиконані, а такі основні проблеми довкілля морів, як забруднення вод, нестале використання природних ресурсів, порушення їх екосистем, залишаються невіршеними.

До форм контролю слід також віднести моніторинг довкілля. Його застосування пов'язується зі спостереженням за ситуацією, процесами, що відбуваються в довкіллі, на окремих природних об'єктах, і за станом природних ресурсів. Інформація, що накопичується в системі моніторингу, використовується для прийняття рішень з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відновлення природних ресурсів.

Дослідження правових форм контролю в цій сфері, що здійснюються в спеціальній літературі, свідчать про необхідність удосконалення їх правового забезпечення. І це вдосконалення не зводиться лише до розроблення та прийняття закону про екологічний контроль, а має торкнутися безпосередньо тих нормативно-правових актів, що регламентують застосування окремих аспектів (форм, методів) відповідного контролю. Так є потреба в систематизації законодавства про громадський контроль у розгляданій сфері, який доповнює державний контроль. На сьогодні громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища підпадає під регламентацію декількох відомчих нормативних актів, прийнятих у 2002 р. Мінекоресурсів (Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля), Держкомлісгоспом України (Положення про громадських мисливських інспекторів), Мінагрополітики України (Положення про громадських інспекторів рибоохорони). Погодитися з відомчою нормотворчістю із зазначеного питання не можна. Адже відомчий акт об'єктивно відображатиме інтереси певного відомства, а отже, громадська інспектура буде підпорядковуватися державній інспектурі, мати в порівнянні з нею другорядне значення. Тому, щоб громадські інспектори отримали належний статус, доцільно було б відмовитися від відомчих актів з відповідного питання й покласти на Кабінет Міністрів України прийняття положення про громадську екологічну інспектуру.

Доцільно чіткіше визначити правові вимоги до осіб, які можуть здійснювати екологічний аудит. Зокрема, у статті 14 Закону України "Про екологічний аудит" фрагмент "досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища або суміжних сферах" доцільно замінити на "досвід роботи у сфері охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, збереження, відтворення, раціонального використання природних ресурсів". Це дозволить уточнити сферу, досвід роботи у якій має бути врахований при визначенні особи, котра може бути екологічним аудитором, а також уникнути колізій, пов'язаних із можливим неоднозначним тлумаченням терміна "суміжні сфери" (з охороною навколишнього природного середовища), який не має чіткого визначення.

Оскільки свого часу Закон України "Про екологічну експертизу" розроблявся без урахування того, що в цій сфері може застосовуватись

екологічний аудит, то сьогодні, оскільки ці два види діяльності пов'язані з оцінкою відповідності господарської діяльності еколого-правовим вимогам, то виникає проблема розмежування сфер їх застосування. Цей момент мав би бути врахований при подальшому вдосконаленні Закону України "Про екологічну експертизу".

Можна було б продовжувати наводити приклади недоліків у законодавчому регулюванні контролю в цій сфері. Проте й наведеного достатньо для констатації того, що на законодавчому рівні існує потреба в удосконаленні термінології, яка застосовується в нормативно-правових актах з контролю, окремих положень законів, що регулюють діяльність контролюючих органів у досліджуваній сфері, а також того, що має бути загалом забезпечено системний підхід до впорядкування відповідного законодавства (прийняття закону про екологічний контроль та інших нормативно-правових актів системоутворюючого характеру).

Використана література:

1. Шемшученко Ю.С. До питання про види здійснення контролю за використанням та охороною земель / Ю.С. Шемшученко // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення. – К., 2009.
2. Гетьман А.П. Процесуальний порядок здійснення екологічного контролю / А.П. Гетьман // Екологічний контроль: питання теорії та практики / Головні редактори Ю.С. Шемшученко, Н.Р. Малишева. – К., 1999.
3. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К., 2005. – 20 с.
4. Федоровська О.Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К., 2007. – 19 с.
5. Бобкова А.Г. Государственный контроль за использованием рекреационных природных ресурсов / А.Г. Бобкова // Державний контроль за дотриманням земельного та екологічного законодавства: стан, проблеми та шляхи вдосконалення. – К., 2009. – С. 45 - 49.
6. Шемшученко Ю.С. Державний і громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища / Ю.С. Шемшученко. – К., 1980.
7. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004.
8. Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
9. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... д-ра юрид. наук. – К., 1999.
10. Шостак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): монографія / В.С. Шостак. – Х., 2003.

11. Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления (Проблемы надведомственного контроля) / М.С. Студеникина. – М., 1974.
12. Офіційний вісник України. – 1997. – № 45. – Ст. 104.
13. Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.
14. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
15. Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

Стаття надійшла до редакції 07.07.2010 р.

УДК: 346.13

Г.В. Ямпольський

■ ПРОБЛЕМИ УЗГОДЖЕНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Стаття висвітлює актуальну проблему різного застосування положень чинного господарського законодавства судами в Україні. Оцінка нормативного регулювання, приклади із судової практики.

Ключові слова: *судова практика, прецедент, судові рішення, узгодженість практики, господарське судочинство.*

Статья освещает проблему разного применения положений действующего хозяйственного законодательства судами в Украине. Оценка нормативного регулирования, примеры из судебной практики.

Ключевые слова: *судебная практика, прецедент, судебное решение, согласованность практики, хозяйственное судопроизводство.*

Annotation: The article takes up problems of different applications of business law by Ukrainian arbitrages. The merits of legislative regulation, court practice examples.

Key words: *court practice, precedent, law reports, consistency reports, legal proceedings.*

Останнім часом вітчизняні юристи щонайчастіше на практиці зустрічають ситуації, в яких, при належному застосуванні чинного законодавства для вирішення певного господарського спору, може бути два, а інколи і більше абсолютно різних за змістом законних судових рішень. Така проблема не є унікальною для світової спільноти. Усі країни романо-германської правової сім'ї, знайомі з тим, що узагальнені гіпотези правових норм іноді дозволяють кваліфікувати обставини однієї справи декількома шляхами. Це виникає й тому, що конкретну норму можна тлумачити щодо однієї справи різними способами.