

спеціалістів. Ми будемо привітати тих, хто на правах соавторів примет участь в розробці готуючогося підручника, написанні методических посібників. Рахуємо на обмін досвідом практиків, надіємося і чекаємо такої необхідної іскри активності.

УДК 349.6

О.В. Головін

■ **РОЛЬ І МІСЦЕ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ  
В ЕКОНОМІКО-ПРАВОВОМУ МЕХАНІЗМІ  
ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

Досліджується роль і місце державного контролю в економіко-правовому механізмі охорони довкілля. Запропоновано шляхи оптимізації системи державного контролю в сфері охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: *державний контроль; державний контроль у сфері охорони довкілля; економіко-правовий механізм охорони довкілля.*

Исследуется роль и место государственного контроля в экономико-правовом механизме охраны окружающей среды. Предложены пути оптимизации системы государственного контроля в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: *государственный контроль; государственный контроль в сфере охраны окружающей среды; экономико-правовой механизм охраны окружающей среды.*

A role and place of state control are investigated in the economic and law mechanism of guard of environment. The ways of optimization of the state checking system are offered in the field of guard of environment.

Key words: *state control; state control in the field of guard of environment; economic and law mechanism of guard of environment.*

Для забезпечення законності та ефективності контрольної діяльності держави та її органів і посадових осіб у сфері охорони довкілля в Україні необхідна відповідна спеціалізована система державного контролю у галузі охорони довкілля, а також повнота її правового регулювання.

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 недовір до державного контролю і нагляду за дотриманням природоохоронних вимог.

Метою даної статті є комплексний аналіз ролі та місця державного контролю в економіко-правовому механізмі охорони довкілля.

В юридичній літературі питання аналізу ролі та місця державного контролю в економіко-правовому механізмі охорони довкілля не отримали належного розкриття. Окремі аспекти проблеми дослідили провідні вітчизняні вчені-правознавці, зокрема: В.І. Андрейцев, Г.І. Бальок, А.П. Гетьман, Л.М. Здоровко, В.В. Костицький, Н.Р. Малишева, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та ін. Водночас, окреме комплексне дослідження про роль та місце державного контролю в економіко-правовому механізмі охорони довкілля в Україні відсутнє, а з огляду на відсутність системного, комплексного правового акта, спеціально присвяченого питанням правового регулювання здійснення державного контролю у цій сфері, питання правового закріплення цілей такого контролю ще не перейшло з науково-теоретичної площини у практичну.

Водночас в юридичній науці та в законодавчих актах, присвячених питанням охорони довкілля, немає єдності щодо визначення всього комплексу елементів, які б спрямовувалися на охорону довкілля, та в якому б своє органічне місце посідав державний контроль у сфері охорони довкілля.

Так, у спеціальній літературі можна зустріти терміни "державно-правовий механізм охорони довкілля", "економічний механізм природоохорони", "економічний механізм охорони навколишнього природного середовища" (зокрема, у Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" [1]), "економічний механізм охорони довкілля", "фінансово-правовий механізм охорони довкілля", "економіко-правовий механізм охорони довкілля" тощо.

Екологічне законодавство України при цьому передбачає поняття економічного механізму охорони навколишнього природного середовища, економічних заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища тощо. Проте дефініції цих понять на законодавчому рівні відсутні. Чинне законодавство не дає чіткого та вичерпного їх тлумачення, а також критеріїв віднесення тих чи тих елементів до складку вказаного механізму.

М.М. Брінчук вживає поняття економічного механізму природоохорони, під яким розуміє сукупність передбачених законодавством економічних заходів забезпечення охорони довкілля та раціонального природокористування [2, с. 204]. У цьому разі наголос зроблений на законодавчому закріпленні економічних заходів, що мають ком-

плексний характер, а також спрямовуються зокрема і на регулювання природокористування. Проте такий підхід не видається безспірним, оскільки природоохорону навряд чи коректно зводити до охорони довкілля та раціонального природокористування. Очевидно, що охорона довкілля та природокористування мають все ж автономне значення, і тому варто окремо аналізувати питання механізму охорони саме довкілля.

О.К. Голіченков аналізує економічний механізм охорони довкілля та природокористування як систему взаємоприспосовних елементів, що формується, які функціонують у відповідності з об'єктивними економічними законами в цілях охорони довкілля і розумного використання природних ресурсів. При цьому, на його думку, структура цього механізму включає в себе: 1) економічне стимулювання; 2) спеціалізовану фінансову екологічну базу; 3) спеціалізовані галузі господарства – екологічну індустрію (екобізнес); 4) ринок екологічної техніки та послуг [3, с. 159]. Основний контраргумент, який можна висунути проти даної концепції, зводиться до неконкретності поєднання в межах одного механізму питань охорони довкілля та природокористування. Дані сфери відносин слід все ж розглядати окремо, не включаючи їх взаємного впливу.

На думку О.І. Крассова, під економічним механізмом охорони навколишнього природного середовища слід розуміти правовий інститут, що включає сукупність правових норм, які регулюють умови та порядок акумулювання грошових коштів, що надходять в якості оплати за забруднення довкілля та інші шкідливі на нього впливи, фінансування природоохоронних заходів та економічного стимулювання господарюючих суб'єктів шляхом застосування податкових та інших пільг [4, с. 256]. Такий підхід виглядає більш переконливим, оскільки він поєднує в собі форму і зміст, проте має дещо вузьку природоохоронну спрямованість.

В.В. Петров також виокремлює головну ознаку економічного механізму – матеріальну зацікавленість виконавця в досягненні цілі [5, с. 73].

Розвиваючи цей підхід, Т.В. Петрова виокремлює такі критерії віднесення закріплених у законодавстві або ж пропонує до застосування заходів до числа економічних: значимість для формування фінансової і матеріально-технічної бази природоохоронної діяльності на всіх рівнях; здатність стимулювати економічний інтерес суб'єктів екологічних відносин, надання їм свободи вибору у визна-

чених законом межах; застосування економічних заходів у межах правомірної, дозволеної законом поведінки [6, с. 131-138; 7, с. 192].

В. В. Петров включає до структури економічного механізму охорони довкілля такі елементи (методи), як облік і соціально-економічна оцінка природних ресурсів; фінансування і матеріально-технічне забезпечення у сфері охорони довкілля; плата за природо-користування (за природні ресурси та за забруднення довкілля); екологічні фонди; екологічні пільги та екологічне страхування.

Інші автори окрім перерахованих елементів включають у структуру і поняття економічного механізму охорони довкілля розвиток ринку екологічної техніки та екологічних послуг, у тому числі кредитних [3, с. 94-108]; врахування екологічних факторів при приватизації, банкрутстві, ліквідації і реорганізації підприємств [8, с. 12-15]; екологічну сертифікацію, встановлення квот і лімітів, ліцензування природокористування [9, с. 108], екологічний аудит тощо.

У науковій літературі можна зустріти і думку про неправомірне включення до структури економічного механізму охорони довкілля таких елементів як кадастри природних ресурсів, екологічне нормування, екологічне ліцензування. Ці методи вважаються адміністративними. Те ж стосується і відшкодування екологічної шкоди, що здійснюється у порядку застосування майнової відповідальності [10, с. 525]. Проте, на наш погляд, така думка виникає лише за умови протиставлення власне економічних та адміністративних методів охорони довкілля. Проте, очевидно, що таке протиставлення не має під собою підґрунтя, якщо розглядати механізм охорони довкілля і як механізм, що поєднує в собі як приватно-правові, так і публічно-правові засади.

У цьому контексті слушними виглядають міркування М. В. Шульги про те, що економічний механізм охорони довкілля складається з різних засобів впливу на економічні інтереси суб'єктів природоохоронних відносин з метою стимулювання впровадження та раціоналізації ефективних екотехнологічних та інших заходів, необхідних для підвищення рівня екологічної безпеки в Україні. При цьому вчений звертає увагу на те, що заходи правового забезпечення даного механізму за своєю юридичною природою є різними. Це можуть бути заходи як адміністративного, так і цивільно-правового характеру. Але всі вони рівною мірою скеровуються на стимулювання фінансової зацікавленості суб'єктів господарської діяльності [11, с. 157].

При цьому, очевидно, що більш науково коректним видається найменування цього механізму як економіко-правового, а не лише власне економічного.

Цілісна концепція економіко-правового механізму охорони довкілля отримала своє обґрунтування і розвиток у працях В. В. Костицького та деяких інших вітчизняних та російських юристів-екологів. На думку цього вченого, термін "економічний механізм охорони довкілля" виявляється більш актуальним, адже тут зроблено наголос саме на економічних методах забезпечення охорони довкілля, які виходять на передній план за сучасних умов проведення економічної реформи. Вміщення такого терміну в базовому законодавчому акті - Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" - виглядає, з точки зору В. В. Костицького, цілком правомірним, проте він далеко не вичерпує собою всі методи та інструменти саме правової охорони довкілля. При цьому, як зазначається, застосування термінологічної конструкції економіко-правового механізму охорони довкілля усуває практично всі недоліки, притаманні тим понятійним конструкціям, які ми розглянули вище, адже тут поєднуються як власне економічні регулятори, так і правові чинники [12, с. 171-174].

У даній концепції економіко-правовий механізм охорони довкілля передбачає організаційно-правову, інституційну, функціональну та економічну (ресурсну) сторони.

При цьому організаційно-правова сторона механізму включає в себе сукупність правових норм, вміщених у відповідних законодавчих актах, що спрямовані на забезпечення охорони довкілля у правовій формі.

Інституційна сторона цього механізму охоплює собою сукупність органів державної влади та місцевого самоврядування, які прямо чи опосередковано беруть участь в охороні довкілля відповідно до покладених на них законодавством прав та обов'язків.

Функціональна сторона економіко-правового механізму охорони довкілля включає в себе сукупність функцій з охорони довкілля, що їх виконують зазначені органи влади у межах, встановлених актами чинного законодавства, а також реальний управлінський процес у цій сфері.

Нарешті, економічна (ресурсна) сторона цього механізму являє собою сукупність економічних регуляторів, визначених законодавством, і спрямованих на забезпечення охорони довкілля.

Якщо реалізація законодавства про охорону довкілля відбувається завдяки збалансованому і добре працюючому механізму, який, на думку Ю.С. Шемшученка, є способом організації реалізації відповідного законодавства [13, с. 130], то, екстраполюючи цю думку на еко-

номіко-правовий механізм охорони довкілля, можна твердити що останній постає як комплексний механізм реалізації функцій з охорони довкілля. Він має синтезний економіко-правовий характер і реалізується у складних еколого-економічних системах.

Він сам являє собою складну систему, ефективність функціонування якої опосередковується та визначається (детермінується) численними чинниками та зв'язками, вивчення яких є об'єктивною передумовою оптимізації функціонування цього механізму в цілому та окремих його складових компонентів, вдосконалення форм і методів природоохоронної діяльності.

Економіко-правовий механізм охорони довкілля закономірно залежить від економічної, політичної, правової, культурної систем суспільства, від особливостей побудови та функціонування державного механізму, а також від еколого-правової культури суспільства.

Таким чином, власне економічний механізм у цій концепції виявляється лише однією стороною цілісного економіко-правового механізму охорони довкілля, який синтезує як адміністративно-правові, так і власне економічні регулятори.

Якщо аналізувати складові цього механізму, продовжуючи логіку автора концепції, то тут, на наш погляд, доцільно, у контексті нашого дослідження, з'ясувати роль і місце державного контролю і нагляду у структурі даного механізму. При цьому ми виходимо з того, що даний механізм є комплексним, в якому поєднуються правові, організаційні та економічні правовідносини, що стосуються охорони довкілля.

Якщо ж застосувати системний підхід до аналізу зв'язків між різними сторонами економіко-правового механізму охорони довкілля, то тут слід вказати, що автором проігнорована наявність у будь-якому механізмі комунікативного компоненту, який би органічно сполучав різні компоненти механізму і перетворював його на дійсно системне утворення. Наявність прямих та зворотних зв'язків між різними елементами механізму є, як відомо, необхідною умовою його успішного функціонування.

Тож в якості комунікативного компоненту, на наш погляд, варто розглядати циркулювання інформації щодо стану охоронюваного об'єкта, яка б синтезувала реальну діяльність окремих сторін, компонентів цього механізму. Таке циркулювання, в свою чергу, забезпечує якраз система контролю щодо стану охорони довкілля. Адже саме в ній концентруються вияви інших сторін та компонентів цього меха-

нізму, а останній приводиться в рух, реалізує свої потенції завдяки інтенсивному обмінові інформацією щодо стану керованої системи між суб'єктами та об'єктами такої системи, що свідчить і про рівень керованості керованою системою.

Державний контроль у сфері охорони довкілля дозволяє отримувати інформацію про стан довкілля і виявляти джерела його погіршення внаслідок господарської діяльності людини; попереджати появу нових екологічних ризиків; перевіряти виконання екологічних норм та ефективність заходів щодо охорони довкілля; вживати передбачених законодавством заходів для попередження екологічних небезпек і притягнення до юридичної відповідальності винних у допущених порушеннях екологічного законодавства осіб.

Невипадково саме екологічний контроль в науковій літературі розглядається як один з факторів ефективності економіко-правового механізму охорони довкілля поряд з такими чинниками, як соціально-екологічна обґрунтованість норм; їх конкретизація в господарсько-правових нормах; матеріально-технічне забезпечення реалізації норм; еколого-правова культура виконавців норм; організаційна робота з реалізації норм; відповідальність за невиконання норм; матеріальне стимулювання виконавця норм тощо [14, с. 215].

З нашої точки зору, державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля пронизує всі компоненти, сторони та елементи комплексного економіко-правового механізму охорони довкілля. Він, зокрема, забезпечує виконання повного циклу державно-управлінських функцій у рамках цього механізму в його функціональному компоненті.

Якщо ж далі аналізувати специфіку функціональної сторони економіко-правового механізму охорони довкілля, то тут роль державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля виявляється ще більш вагомим. Справа в тому, що функціональна сторона цього механізму передбачає певний управлінський цикл, в якому, зокрема, реалізуються відповідні функції. Він же являє набір різноманітних стадій процесуального характеру, в яких логічно та функціонально переплітається реалізація відповідних функцій з охорони довкілля.

За всієї різноманітності науково-теоретичних підходів до тлумачення змісту таких стадій, їх обумовленості, послідовності, всі автори (В. Г. Афанасьєв, Ю. А. Тихомиров, І. П. Шадрін, Г. Х. Шахназаров, В. М. Манохін, М. І. Малишко, Ю. С. Шемшученко та ін.) сходяться в тому, що контроль є обов'язковим елементом відповідного процесу. І

це не випадково, оскільки в ньому виражається сутність охоронної діяльності у сфері довкілля з боку відповідних контрольних органів; він визначає "канву" всієї управлінської діяльності у цій сфері; завдяки його функціонуванню забезпечується реалізація екологічних прав і свобод людини і громадянина, функціонує інститут юридичної відповідальності за екологічні правопорушення. Від такого контролю залежить підвищення ефективності функціонування всього економіко-правового механізму охорони довкілля в Україні загалом, оскільки саме завдяки контролю перевіряється оптимальність відповідних управлінських рішень у цій сфері. У ньому відображається логіка взаємодії всіх компонентів цього механізму.

В інституційному аспекті економіко-правового механізму охорони довкілля відповідні державні контролюючі органи надають зібрану в ході контрольного процесу інформацію, необхідну для прийняття управлінських рішень як у рамках власне управлінського процесу, так і в межах економічної сторони даного механізму.

У рамках нормативної підсистеми економіко-правового механізму охорони довкілля завдяки інституту контролю виявляються та припиняються порушення еколого-правових норм, застосовуються заходи адміністративного примусу, ведеться статистика екологічних правопорушень, аналізуються їх причини, що обумовлює застосування різних заходів юридичної відповідальності, необхідних для реалізації функціональних особливостей даного механізму.

Провідні завдання нормативного забезпечення тісно пов'язуються з інституційною складовою: підпорядкування місцевих, регіональних та відомчих інтересів загальнодержавним інтересам охорони довкілля і належного контролю в цій сфері; незалежність контрольних органів спеціальної компетенції від органів, що здійснюють господарську експлуатацію природних ресурсів; необхідність координації контрольних органів і недопущення паралелізму в їх роботі; систематичність і безперервність контролю і охоплення ним усіх підконтрольних об'єктів; максимально повне виявлення правопорушень у цій сфері; вжиття ефективних заходів реагування і заходів з усунення наслідків порушень екологічного законодавства тощо.

Такий контроль матеріалізує не лише відповідні потенції інституційної сторони економіко-правового механізму охорони довкілля, але і виявляє ефективність реалізації відповідних екологічних та екологізованих законодавчих норм, що становлять нормативну сторону даного механізму, а відтак дійсно приводить у рух весь економіко-правовий механізм охорони довкілля.



У нормативно-правовому сенсі, хоча спеціальний Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" структурно і розводить по окремим розділам державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля, з одного боку, та економічний механізм, з другого боку, вони все ж не відділені, на наш погляд, один від одного "китайською стіною". Більш того, особливості структури Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" та зміст інших законодавчих актів у сфері екології дозволяють твердити про те, що законодавець досить ретельно підходить до питань організації належного державного контролю та нагляду в означеній сфері.

Можна погодитися також з думкою О.К. Голіченкова, що контроль виступає адміністративною основою для включення економічних важелів і будується на поєднанні адміністративних та економічних методів, співвідношення яких – питання міри та доцільності залежно від конкретною економічної та екологічної ситуації в державі [3, с. 77]. Таким чином, у цьому контроль відтворює притаманну для економіко-правового механізму охорони довкілля закономірність щодо поєднання адміністративних та економічних регуляторів.

Отже, як було показано вище, однією з ключових категорій, яка має безпосереднє відношення до з'ясування природи державного контролю та нагляду у сфері охорони довкілля, є поняття економіко-правового механізму охорони довкілля. Його впровадження до наукового обігу має істотне значення як науково-теоретичний концепт, який дозволяє повніше розкрити природу та особливості інституту державного контролю та нагляду в досліджуваній сфері.

Державний контроль у сфері охорони довкілля відіграє вагомую роль у структурі економіко-правового механізму охорони довкілля. Він, зокрема, надає останньому чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяє належному врегулюванню відносин у галузі екології, застосуванню превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб і юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства. Наявність інституту такого контролю підкреслює поєднання економічних та адміністративних важелів у структурі економіко-правового механізму охорони довкілля.

Між тим, підхід до такого механізму як виключно економічного виявляє свою обмеженість та науково-теоретичну вразливість.

Разом з тим, практичне втілення в життя інструментів економіко-правового механізму охорони довкілля, розвиток його інституцій-

ної, функціональної, організаційно-правової сторін (підсистем) не видається можливим без комунікативної сторони такого механізму, роль якого фактично і відіграє державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля.

Він є вагомим засобом та елементом планування, формування та реалізації державної екологічної політики. Він дозволяє шляхом одержання необхідної інформації про стан управління охороною довкілля в цілому організувати і реалізувати цілеспрямовані заходи з поліпшення відповідних управлінських процесів.

Його розбудова та розвиток мають відбуватися на основі еколого-конституційного правопорозуміння, диференціації та інтеграції екологічного законодавства України, екологізації інших галузей системи національного законодавства тощо.

Такий контроль повинен сприяти оптимізації функціонування всього економіко-правового механізму охорони довкілля та досягненню особливого стану суспільства та природи, який виражається через поняття екологічного правопорядку, тобто системи правових норм і правовідносин, що визначають режим раціонального природокористування, охорони довкілля, екологічної безпеки суспільства.

### **Використана література:**

1. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 року №1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.
2. Бринчук М. М. Экологическое право: Учебник. - М.: Наука, 2003. - 484 с.
3. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. - М.: Изд-во МГУ, 1992. - 178 с.
4. Крассов О.И. Экологическое право: Учебник. - М.: Дело, 2001. - 256 с.
5. Петров В. В. Экологическое право России: Учебник. - М.: Наука, 1996. - 558 с.
6. Петрова Т.В. Междисциплинарные проблемы развития экономического механизма охраны окружающей природной среды // Экологическое право России на рубеже XXI века. - М.: Зерцало, 2000. - С. 131-148.
7. Петрова Т.В. Правовые проблемы экономического механизма охраны окружающей среды. - М.: Зерцало, 2000. - 192 с.
8. Экологическое право: от идеи к практике / Под ред. М.М. Бринчука. - М.: Юрист, 1997. - 412 с.

9. Экономика природопользования. Аналитические и нормативно-методические материалы / Сост. А.А. Аверченков, А.В. Шевчук, В.Л. Грошев. – М.: Юрист, 1994. – 326 с.

10. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник. – М.: Юрист, 1998. – 618 с.

11. Гетьман А.П., Шульга М.В. Екологічне право України. – Х.: Право, 2005. – 480 с.

12. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду. Право. Економіка. Держава (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). – К.: Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 390 с.

13. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии. – К.: Наукова думка, 1989. – 214 с.

14. Петров В.В. Экология и право. – М.: Юрид. лит-ра, 1981. – 316 с.

УДК 343.985

В.В. Бірюков

### ОБ'ЄКТИ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ, ЇХ КЛАСИФІКАЦІЯ, ВЛАСТИВОСТІ ТА ОЗНАКИ

Стаття присвячена розгляду однієї з ключових тем криміналістики – криміналістичній ідентифікації. Розглянуто об'єкти криміналістичної ідентифікації, їх ознаки та властивості, наведено класифікації та визначено ідентифікаційні поля.

Ключові слова: *ідентифікація, ідентифікуючі об'єкти, ідентифікуємі об'єкти, ідентифікаційне поле, ідентифікаційні ознаки.*

Статья посвящена рассмотрению одной из ключевых тем криминалистики – криминалистической идентификации. Рассмотрены объекты криминалистической идентификации, их признаки и свойства, приведена классификация и определены идентификационные поля.

Ключевые слова: *идентификация, идентифицирующие объекты, идентифицируемые объекты, идентификационное поле, идентификационные признаки.*

The article is sanctified to consideration of one of key to those the criminalistics - criminalistics authentication. The objects of criminalistics authentication, their signs and properties, are considered, classification over is brought and the identification fields are certain.

Key words: *authentication, identifying objects, identified objects, identification field, identification signs.*

Необхідність встановлення об'єктивної картини події злочину, зробити неочевидне явним, придатним для сприйняття та досліді-