



Олександр ГОЛОВКІН,
кандидат юридичних наук, доцент,
почесний працівник прокуратури України,
заслужений юрист України

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ЯК СКЛАДОВА ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ

Ключові слова: екологічне право; система державного екологічного контролю; елементи; державний контроль; охорона довкілля.

У вітчизняній юридичній науці в цілому і в науці екологічного права України зокрема модель системи державного контролю та нагляду у галузі охорони довкілля поки що не відпрацьована. Вчені у наукових працях, присвячених зазначеній проблематиці, здебільшого обмежуються переліком окремих її елементів та підсистем. До того ж подекуди вказана різна кількість елементів даної системи, що ускладнює об'єктивне наукове тлумачення правової природи такого системного утворення.

Між тим розгляд проблематики системи державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні обумовлений не лише необхідністю ґрунтовнішого та багатогранного дослідження її окремих елементів, а й метою виявлення найбільш оптимального механізму встановлення відповідності конкретних елементів цієї системи та їх взаємозв'язків вимогам побудови науково обґрунтованої системи державного контролю і нагляду у цій сфері.

Окрім суто наукової мети концептуалізація системи державного контролю у даній сфері має і власне практичні цілі. Зокрема, вона покликана усунути можливі необґрунтовані, не виважені кроки у тій частині адміністративної реформи, яка стосується перетворень в системі органів державної влади, покликаних здійснювати державний контроль і нагляд у галузі охорони довкілля в державі. Важливе прикладне значення має досвід Російської Федерації, екологічні про-

блеми якої багато в чому схожі з українськими. Зокрема, в Росії визнається, що підґрунтям екологічної безпеки країни є чітко налагоджена система екологічного контролю. В Україні так само створення системи досконалого, повного та адекватного контролю за екологічним станом довкілля з одночасним запровадженням елементів комплексного міжвідомчого екологічного моніторингу визначено одним з основних завдань впроваджуваної державної політики країни в галузі охорони довкілля [1; 2].

До того ж в сучасних умовах актуальною залишається постановка питання щодо аналізу і на цій основі вироблення основних підходів для вдосконалення існуючої в Україні системи державного контролю і нагляду за додержанням природоохоронного законодавства. Слід зазначити: ще на Стокгольмській конференції ООН з проблем середовища, яке оточує людину (5 червня 1972 року), було закладено один із принципів у формі звернення до держав-учасниць даної конференції (в її роботі взяли участь делегації з 113 країн світу) розвивати системи управління, планування, контролю і нагляду у галузі охорони довкілля.

Важливо також наголосити на відсутності в Україні єдиного комплексного та системоутворюючого нормативно-правового акта, який би об'єднував і синтезував розрізнені елементи державного контролю та нагляду у галузі охорони довкілля в єдину, впорядковану й гармонійну систему. Відтак, не існує і легального визначення такої сис-

теми, що об'єктивно ускладнює коректне правове дефініціювання її сутності.

Тому слід розглянути ступінь визначеності суті даного поняття на науковому рівні та провести його ґрунтовний науково-правовий аналіз.

На розуміння системи державного контролю й нагляду у галузі охорони довкілля слід передусім екстраполювати загальнонаукові уявлення про систему державного контролю та нагляду загалом. З огляду на це система розглядається як:

- діяльність системи відповідних державних органів загальної та спеціальної компетенції;

- сукупність суб'єктів, об'єктів контролю та самої контрольної-наглядової діяльності;

- встановлення предмета й обсягу контролю (основні напрями та питання, які потребують перевірки); визначення об'єктів контролю; розподіл контрольних функцій між суб'єктами контрольної діяльності; закріплення їх прав, обов'язків і визначення відповідальності; встановлення строків, періодичності й часу проведення контролю; забезпечення методичної допомоги суб'єктам управління з організації та здійснення контролю;

- сукупність органів контролю, взаємовідносин між ними та іншими органами державної влади; встановлення ієрархії контрольних органів з визначенням єдиного органу, що є вищим у системі контрольних органів; перелік об'єктів контролю; визначення підконтрольних суб'єктів; інші складові контролю інструментів (форм, методів, прийомів тощо), що можуть бути застосовані суб'єктами контролю; права, обов'язки, відповідальність суб'єктів контролю та підконтрольних суб'єктів; інші складові контролю.

Розуміння системи контролю часто зводиться до аналізу структури і компетенційних особливостей органів, наділених повноваженнями щодо здійснення державного контролю та нагляду у даній сфері.

Іноді ж навіть на легальному рівні (наприклад, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року [3], у ч. 1 ст. 39 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року [4]) відсутня чітка демаркація між

контролем та наглядом, що унеможлиблює коректне розмежування цих двох підсистем на рівні системи державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні.

Відтак, вочевидь можна зробити попередній висновок про відсутність цілісної та науково підтвердженої системи державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні.

На нашу думку, для коректного й логічно обґрунтованого вирішення порушеної наукової проблеми слід виходити із загальнонаукового розуміння категорії «система». Згідно з визначенням, запропонованим в науці, система – це об'єднання певного розмаїття в єдине і чітко розчленоване ціле, елементи якого по відношенню до цілого та інших частин посідають відповідні місця; певний порядок у розташуванні і зв'язку дій; форма організації чогось; дещо ціле, що являє собою єдність закономірно розташованих частин, які перебувають у взаємному зв'язку [5; 6, 239–276]. Будь-яка система виступає як складно організоване ієрархічне утворення з притаманними йому певним набором елементів та взаємозв'язків між ними та із зовнішнім середовищем.

У контексті порушеної нами проблематики, зокрема, потрібно враховувати те, що система державного контролю в галузі охорони довкілля має певні характерні ознаки та сукупність властивих лише їй елементів і зв'язків між ними, своєрідність яких зумовлює специфіку даного виду соціальної системи. Аналіз цих особливостей і дасть змогу більш докладно розкрити зміст досліджуваного явища.

Водночас певні ускладнення виникають з коректним виокремленням та деталізацією суб'єктів і об'єктів державного контролю у галузі охорони довкілля. У цьому зв'язку ми погоджуємося з думкою О.В. Шоріної, В.М. Горшеньова та І.Б. Шахова про те, що природа, місце та роль суб'єкта контролю у контрольному механізмі є врешті-решт головними критеріями, за допомогою яких визначаються завдання, характер, форми та обсяг контролю. По відношенню до цих головних усі інші критерії мають допоміжний характер, що, звичайно, не позбавляє їх пізнавального інтересу і практичного значення, оскільки дає змогу глибше вивчити контроль як суспільне явище та краще організувати його здійснення [7, 118; 8, 43].

Далі ж ми торкнемося питання про об'єкти відповідної контрольної діяльності в галузі охорони довкілля.

Так, на думку А.А. Алпатова, такими об'єктами є: 1) закони, нормативні та розпорядчі акти органів державної влади і місцевого самоврядування, розпорядчі акти природокористувачів та інших суб'єктів господарчої діяльності у частині їх відповідності вимогам законодавства, правил, стандартів, норм і нормативів у галузі природоохорони; 2) природокористувачі (фізичні та юридичні особи), які є користувачами природних ресурсів у частині додержання ними вимог законодавства в галузі охорони довкілля; 3) дозвільні документи (ліцензії, договори, дозволи, висновки державної екологічної експертизи тощо); 4) об'єкти і ресурси надр, землі, вод, морські об'єкти та ресурси, об'єкти та ресурси тваринного й рослинного світу, атмосферне повітря, відходи, особливо охоронювані території [9, 20–21].

З точки зору О.К. Голіченкова, об'єктами екологічного контролю є: 1) стан довкілля в цілому та його окремих компонентів – атмосферного повітря, вод, лісів, тваринного світу; 2) розробка планів, проектної та іншої документації, будівництво та введення в експлуатацію господарських об'єктів; 3) виконання планів та заходів з охорони природи і раціонального природокористування у процесі експлуатації підприємств; 4) додержання екологічного законодавства, екологічних норм, правил і нормативів [10, 42–43].

На нашу думку, в обох згаданих вище прикладах проаналізованих об'єктів контролю та нагляду в галузі охорони довкілля змішується поняття об'єкта такого контролю з поняттям підконтрольного суб'єкта.

Нагадаємо, що в теорії права об'єктами правовідносин визнаються різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, здатні задовольняти потреби управомочених суб'єктів. Об'єкт у правовідносинах, що складаються в ході контрольної діяльності у галузі охорони довкілля, це суб'єктивна діяльність підконтрольних суб'єктів у системі природоохоронних відносин. Відтак, до відповідних об'єктів, на нашу думку, не можна відносити ані самі правові та розпорядчі акти, ані підконтрольних суб'єктів природоохоронних відносин, ані стан довкілля чи його окремих компонентів. Повноваження контрольних

органів поширюються на всю сферу господарської та іншої діяльності, під час якої відбуваються заходи з охорони довкілля чи його окремих компонентів. Тому всі елементи та види (форми) відповідної діяльності є об'єктами контрольних правовідносин у галузі охорони довкілля.

У теорії екологічного права неодноразово зазначалося про наявність тісного взаємозв'язку між контролем та наглядом у галузі охорони довкілля, аж до визнання нагляду специфічним різновидом контролю [11, 450]. Така точка зору ґрунтується на висновках, зроблених у теорії адміністративного права, і підтримується, зокрема, такими вченими, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко та ін. [12, 346; 13, 120]. При цьому увага іноді звертається на те, що одночасне використання в текстах нормативно-правових актів термінів «контроль» і «нагляд» лише вказує на синонімію цих понять.

Протилежна позиція полягає в тому, що нагляд розглядається як цілком самостійний вид контрольної діяльності органів державної влади.

Не заглиблюючись у суть дискусії, наголосимо, що ми погоджуємося з другою точкою зору, відповідно до якої контроль та нагляд є відносно самостійними видами управлінської діяльності, зокрема і в сфері природоохоронних відносин. За змістом нагляд пов'язаний з перевіркою законності піднаглядних суб'єктів, а контроль стосується як законності, так і доцільності рішень підконтрольних суб'єктів. Контроль має переважно відомчий, а нагляд – надвідомчий характер; нагляд здійснюється стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів, тоді як контроль – щодо суб'єктів, підпорядкованих контролюючим органам. Щодо обсягу повноважень різниця полягає в тому, що під час нагляду не відбувається втручання в оперативно-господарську діяльність підконтрольного суб'єкта, органи нагляду не застосовують заходи дисциплінарної відповідальності, не несуть відповідальності за результати господарської діяльності підконтрольних суб'єктів, не вказують на конкретні способи усунення правопорушень, хоча можуть давати відповідні рекомендації (приписи тощо). Органи нагляду лише фіксують правопорушення і дають приписи щодо його усунення під загрозою застосування санк-

цій. Наведені міркування підтверджують думку про наявність двох відносно самостійних підсистем у структурі контрольно-наглядової діяльності в галузі охорони довкілля – підсистем контролю та нагляду, які тісно між собою пов'язані та інтегровані в єдину контрольно-наглядову систему у відповідній сфері.

Система державного контролю й нагляду в галузі охорони довкілля становить єдине ціле, всі елементи якого є незамінними та унікальними, випадіння будь-якого з них із системи призводить до порушення механізму її функціонування. Водночас законність існування всіх елементів не варто перебільшувати, оскільки дана система перебуває в динаміці, в розвитку, що означає структурні перетворення всередині системи, появу нових елементів, зникнення старих тощо. Повноцінне функціонування кожної складової даної системи залежить від повноти та реальної дієвості функціонування всіх інших елементів та підсистем. Попри те, що між елементами системи державного контролю та нагляду існують доволі складні взаємозв'язки та відносини, ці елементи становлять єдине ціле.

Система державного контролю у галузі охорони довкілля стає дедалі більш помітною та вагомою складовою загальноєвропейської системи контрольно-наглядової діяльності в сфері охорони довкілля, що обумовлюється процесами глобалізації екологічних ризиків та загроз, а також державним курсом, пов'язаним з євроінтеграційними зусиллями. Це, своєю чергою, зумовлює повніше врахування у розбудові вітчизняної системи державного контролю у галузі охорони довкілля досвіду західних, зокрема європейських, держав.

Вище ми неодноразово наголошували на тому, що система державного контролю у галузі охорони довкілля є динамічною та такою, що швидко розвивається як під впливом зовнішніх, так і внутрішніх чинників. Тобто їй притаманний розвиток, що стимулюється зовнішнім середовищем, і саморозвиток, що відбувається в силу активної взаємодії внутрішніх елементів даної системи. Деякі її елементи розвиваються більш активно, деякі – повільніше. Вона набуває дедалі складніших обрисів, зв'язки між її елементами з плином часу стають більш

складними. Зокрема, розширюється сфера об'єктів державного контролю в цій галузі, ускладнюються зв'язки між ними, урізноманітнюються цілі, функції та завдання.

Розвиток системи державного екологічного контролю відбувається у контексті процесів розвитку контрольно-наглядової системи, що склалася та розвивається в Україні і складовою якої виступає система державного контролю в галузі охорони довкілля [8, 43]. Її правове регулювання не позначене упорядкованістю та системним характером, а це істотно знижує рівень ефективності її функціонування та ускладнює досягнення цілей і завдань такої системи.

З огляду на це зрозуміло, що при законотворчій діяльності слід істотно зміцнювати засади системності правового регулювання функціонування даної системи в цілому, і її окремих елементів зокрема. Процеси систематизації екологічного законодавства України мають цьому сприяти.

Водночас як у правотворчій, так і в правозастосовній діяльності повинні враховуватися структурні й інші особливості даної системи та її окремих елементів, вимоги забезпечення їх структурної єдності й ефективності її функціонування.

Задля цього необхідним видається:

- забезпечення ухвалення та реалізації загальнодержавної стратегії (концепції) формування й розвитку системи державного контролю у галузі охорони довкілля;
- усунення недоліків (недосконалості та прогалин) нормативно-правової бази цієї системи;
- підвищення рівня її наукового забезпечення;
- підвищення рівня матеріально-технічного, фінансового та інформаційно-аналітичного забезпечення контрольно-наглядових органів у зазначеній сфері;
- забезпечення належного рівня професійної підготовки та соціальної захищеності персонального складу відповідних контрольно-наглядових органів;
- удосконалення системи покарань за порушення законодавства у сфері охорони довкілля;
- оптимізація державної системи екологічного управління загалом з належним розподілом повноважень та координацією відповідних заходів [14, 12–13].

Список використаних джерел:

1. Костицький В.В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка. (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / Костицький В.В. – К.: ІЗП і ПЕ, 2003. – 772 с.
2. Про Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
3. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: закон України від 5 квітня 2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.
4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: закон України від 24 лютого 1994 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.
5. Философский словарь / [авт.-сост. И.В. Андрущенко, О.А. Вусатюк, С.В. Линецкий, О.В. Шуба]. – К.: А.С.К., 2006. – 749 с.
6. Див.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – 2-е изд. / Керимов Д.А. – М.: Аванта+, 2001. – 560 с.
7. Горшенев В.М. Контроль как правовая форма деятельности / В.М. Горшенев, И.Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
8. Андрийко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / Андрийко О.Ф. – К.: Наукова думка, 1994. – 116 с.
9. Алпатов А.А. Природопользование и охрана окружающей среды: Создание системы государственного контроля и надзора / Алпатов А.А. – М.: Экономика и жизнь, 2007. – 386 с.
10. Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / Голиченков А.К. – М.: Изд-во МГУ, 1992. – 432 с.
11. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): учеб. для высших юридических учебных заведений / Бринчук М.М. – М.: Юрист, 1998. – 688 с.
12. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
13. Андрийко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Андрийко О.Ф. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 1999. – 276 с.
14. Алпатов А.А. Природопользование и охрана окружающей среды: создание системы государственного контроля и надзора / Алпатов А.А. – М.: ИМЭМО РАН, 2007. – 98 с.

Олександр ГОЛОВКІН

**СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ
ЯК СКЛАДОВА ЄДИНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ**

Резюме

Проаналізовано засади правового регулювання функціонування системи державного екологічного контролю і її окремих елементів з урахуванням структурних та інших особливостей. Вказано на важливість систематизації екологічного законодавства України.

Александр ГОЛОВКИН

**СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ
КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ**

Резюме

Проанализированы основания правового регулирования функционирования системы государственного экологического контроля и ее отдельных элементов с учетом структурных и иных особенностей. Указано на важность систематизации экологического законодательства Украины.

Oleksandr GOLOVKIN

**STATE ENVIRONMENTAL CONTROL
AS THE COMPONENT OF COMMON SYSTEM OF STATE CONTROL**

Summary

The author analyzes the principles of legal regulation of state environmental control and its components taking in to account both structural and other peculiarities. The importance of environmental regulations systematization is stated.