

Правові засади

державного контролю у сфері спеціального природокористування



В. М. Комарницький

кандидат юридичних наук, доцент, ректор
Луганського державного університету внутрішніх
справ імені Е. О. Дідоренка

У статті розглядається стан законодавчого забезпечення контролю у сфері спеціального природокористування, характеризуються функції контролю в цій сфері, висловлюються пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

Ключові слова: природокористування, охорона довкілля, контроль, екологічний контроль.

В статье рассматривается состояние законодательного обеспечения контроля в сфере специального природопользования, характеризуются функции контроля в данной сфере, высказываются предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: природопользование, охрана окружающей среды, контроль, экологический контроль.

Summary: In the article the condition of legal provision of control in the sphere of special nature usage is considered, control functions in the sphere are characterised. Some propositions for improvement of effective legislation are formulated.

Keywords: nature usage, preservation of environment, control, ecological control.

Питання контролю в галузі природокористування, охорони довкілля є такими, без розгляду яких сьогодні рідко обходяться публікації, присвячені правовим аспектам охорони та використання природних ресурсів. Хоча згадка про контроль у таких публікаціях може мати фрагментарний, інформаційний характер, торкатись окремого аспекту здійснення цього контролю, усі вони свідчать, що контроль відіграє важливу роль у забезпеченні охорони природних ресурсів та їх раціонального використання.

Насправді, спеціальне природокористування є сферою, де взаємодія природи з людиною відбувається найактивніше, а антропогенний тиск на об'єкти природи досягає найбільшої руйнівної сили. Щоб запобігти деградації природного середовища, погіршенню екологічних умов існування людини, суспільство вимушене встановлювати спеціальні правила добування, експлуатації, споживання природних ресурсів, визначати спеціальні умови отримання права на цільове використання окремих природних ресурсів, передбачати інші правові та організаційні заходи, що мають запобігти стихійному споживанню природних ресурсів, увести природокористування в межі, що є безпечними для природного середовища. Серед цих заходів важлива роль належить контролю.

Під контролем (франц. *controle* – перевірка) зазвичай розуміється перевірка або спостереження з метою перевірки [1, с. 323; 2, с. 342]. У спеціальній літературі контроль розглядається як принцип діяльності відповідних органів, як функція чи метод управління, стадія управлінського циклу, засіб забезпечення законності тощо [3, с. 122; 4, с. 47–50; 5, с. 137]. Така різноманітність характеристик контролю пов'язана не так зі складнощами в розумінні цього багатопланово-

го явища, як із намаганням відбити різні аспекти контрольної діяльності у державі, її організації та впровадження. У пропонуваній статті не ставиться на меті охопити всі аспекти контролю, оскільки вони ґрунтовно досліджені в наукових роботах. Обмежимося тут розглядом контролю як функції державного управління в цій сфері. За такого розуміння контроль може мати самостійний характер, тобто становити окремий вид діяльності, або ж бути складовою інших видів діяльності [2, с. 343]. При цьому акцент зроблено на «прив'язці» контролю не до однієї сфери природокористування, а до всіх видів користування природними ресурсами, на комплексному аналізі правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з організацією та здійсненням контролю у сфері спеціального природокористування.

Контроль у цій сфері суспільних відносин спрямований на забезпечення раціонального, бережливого використання природних ресурсів, запобігання деградації природного середовища внаслідок знищення його ресурсної складової, узгодження економічних та екологічних інтересів суспільства. Він є засобом отримання інформації про суб'єктів природокористування, їх здатність виконувати вимоги законодавства щодо бережного використання природних ресурсів, захисту довкілля в процесі природокористування, відновлення природних ресурсів. Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності суб'єктів спеціального природокористування за свої дії.

Як і в інших сферах суспільного життя, контроль у розглядуваній сфері виконує різноманітні функції, серед яких слід відзначити регулюючу, профілактичну та правоохоронну [6, с. 393].

Регулююча функція має своїм завданням забезпечення відповідності того чи

іншого виду спеціального природокористування умовам дозволів використання природних ресурсів, цільовому призначенню наданих у користування ресурсів природи, вимогам охорони довкілля та раціонального природокористування. Зазначена функція проявляється в процесі перевірки органами, що видали дозвіл на природокористування, виконання умов цих дозволів, а також іншими органами, що мають повноваження з контролю за додержанням екологічного законодавства, виконанням загальних приписів законодавства з охорони навколишнього природного середовища. У процесі здійснення цієї функції діяльність суб'єкта спеціального природокористування може коригуватися, щоб виправити ситуацію, яка не узгоджується з приписами екологічного законодавства.

Профілактична функція має на меті запобігти появі серед природокористувачів осіб без належної освіти, досвіду, кваліфікації, фінансових та інших матеріально-технічних ресурсів для здійснення спеціального природокористування, попередити можливість невиконання умов спеціального природокористування або ж оперативного припинити дії, які не відповідають вимогам екологічного законодавства. Профілактичний характер має діяльність з погодження документів, що надаються для одержання спеціального дозволу на природокористування, у процесі перевірки, оцінки яких вирішується питання про відповідність даного суб'єкта певним вимогам. Профілактична мета наявна й у процесі оперативного контролю спеціально уповноважених контролюючих органів. Сама можливість стати об'єктом такого контролю змушує відповідних осіб, відповідальніше підходити до виконання своїх обов'язків щодо додержання умов спеціального природокористування, вимог законодавства з охорони навколишнього природного середовища.

Правоохоронна функція контролю в цій сфері спрямована на припинення неправомірних дій, примушення порушників до виправлення ситуації, компенсації завданої шкоди довкіллю, покарання осіб, винних у порушенні правил спеціального природокористування.

Зазначені функції властиві майже всім видам і формам контролю в цій сфері. Зокрема, вони виконуються при здійсненні планових перевірок додержання суб'єктами спеціального природокористування умов такого природокористування, інвентаризації природних ресурсів, наданих у користування, моніторингу стану природних ресурсів, обстеженні підприємств, що здійснюють спеціальне природокористування, проведенні екологічної експертизи проектів діяльності, що може впливати на стан природних ресурсів, які надаються в спеціальне природокористування тощо. Різноманітними є й заходи реагування контролюючих органів на правопорушення у сфері спеціального природокористування. Серед них, зокрема, негативний висновок на матеріали, що подані для погодження питання про видачу дозволу на спеціальне використання природних ресурсів; скасування цього дозволу, якщо особа, що його отримала, порушує умови природокористування, та інших актів, з якими пов'язано виникнення права на цільове використання природних ресурсів; припинення робіт, що здійснюються підприємствами, установами, організаціями й громадянами, якщо під час їх проведення не виконуються встановлені технологічні, санітарні та інші спеціальні вимоги щодо безпеки природного стану природних ресурсів та їх відновлення; застосування адміністративного штрафу до осіб, що скоїли адміністративне правопорушення у сфері використання природних ресурсів, їх охорони; направлення до правоохоронних органів матеріалів

перевірки для притягнення осіб, що скоїли злочин у цій сфері, до кримінальної відповідальності тощо.

Оцінюючи стан законодавчого забезпечення контролю в розглядуваній сфері, слід відзначити надзвичайну розпорошеність нормативно-правових актів, що присвячені йому. Вони розрізняються:

1) за своїм рівнем: закони та підзаконні акти. Наприклад: Закон України «Про тваринний світ», що встановлює засади здійснення контролю у відповідній сфері; Положення про здійснення органами Держводгоспу України контролю за раціональним використанням, охороною та відтворенням водних ресурсів, затверджене наказом Держводгоспу від 29.01.2001 р. № 20;

2) за органами, що їх приймають: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади. Зокрема: Закон України «Про державну експертизу землепорядної документації» від 17.06.2004 р. [7], Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)» від 28.05.2008 р. № 493 [8]; Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Міністерства аграрної політики України «Про затвердження порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності, пов'язаної з промисловим виловом риби на промислових ділянках рибогосподарських водойм, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств» від 2.04.2003 р. № 40/90 [9];

3) за об'єктами застосування: навколишнє природне середовище загалом та окремі природні ресурси. На-

приклад: Положення про державну систему моніторингу довкілля, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391; Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню та використанню надр України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 30.11.1994 р. № 801;

4) за призначенням: комплексні нормативно-правові акти, які, у числі інших питань, регулюють і ті, що стосуються контролю в цій сфері (наприклад Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»), та спеціальні, що регулюють лише відносини з контролю (зокрема Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. [10]).

Склад нормативно-правових актів з контролю в цій сфері свідчить про відсутність єдиного підходу до формування відповідного законодавства. Зокрема, не можна пояснити, чому в одних випадках ключова роль у регулюванні відносин з контролю віддається закону, а в інших – Постановам Кабінету Міністрів України чи актам центральних органів виконавчої влади. Причому роль підзаконних актів у цьому регулюванні суттєво переважає роль законів. Це має негативні наслідки, оскільки створюється можливість для виконавчої влади довільно підходити до вирішення організаційних питань у вказаній сфері, що не забезпечує стабільності у функціонуванні механізму контролю за природокористуванням. На підтвердження цього можна навести приклад. Так, у 1992 р. було сформовано Державний комітет України по земельній реформі, який відповідно до Положення про нього, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.1992 р. № 73, здійснював контроль за охороною та використанням земель.

Уже в червні 1992 р. зазначений Комітет було реформовано в Державний комітет по земельних ресурсах (Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.1992 р. № 345 «Питання Державного комітету України по земельних ресурсах»). У статусі центрального органу виконавчої влади Держкомзем України проіснував до 31 січня 2007 р., коли Кабінет Міністрів України прийняв рішення (постанова від 31.01.2007 р. № 69) про реорганізацію Державного комітету України по земельних ресурсах шляхом перетворення в Державне агентство земельних ресурсів України. Змінилася не тільки назва відповідного органу, а й його статус. Було встановлено, що Державне агентство земельних ресурсів спрямовується і координується через міністра охорони навколишнього природного середовища. Але 13 лютого 2008 р. відбувся зворотний процес перетворення Державного агентства земельних ресурсів у Державний комітет України із земельних ресурсів (Постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2008 р. № 48). Цікаво, що для сприяння зазначеному комітетові в здійсненні функції контролю в його складі на виконання Указу Президента України від 19.08.2002 р. № 720 «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» було утворено Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель як урядовий орган державного управління (Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2002 р. № 1958). Проте за Постановою Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо врегулювання земельних відносин» від 26.08.2009 р. № 901 Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель як урядовий орган державного управління було ліквідовано. Ця інспекція лишилась у Держкомземі як структурний підрозділ його центрального апарату. Знайти пояс-

нення всім цим реформуванням важко. Але нескладно здогадатися, що в їх процесі службовці відповідного органу були зайняті переважно вирішенням внутрішніх проблем, а не питаннями підвищення ефективності контролю у сфері землекористування. Цей досвід указує на необхідність здійснення заходів щодо забезпечення стабільності у сфері контролю за природокористуванням. Важливим кроком у позначеному напрямку було б упорядкування законодавства з питань екологічного контролю, включаючи контроль за природокористуванням. Таке впорядкування має забезпечити систематизацію всього нормативно-правового матеріалу в межах системи пов'язаних між собою законів і підзаконних актів, що регулюють відносини з контролем в цій сфері. Починати таку систематизацію слід із Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якому мають бути визначені основні завдання й принципи екологічного контролю та організаційно-правові засади його здійснення. Зокрема, має бути передбачено розроблення закону про екологічний контроль, прийняття Кабінетом Міністрів України відповідно до цього закону положень про контроль у певних сферах природокористування, визначено основний склад центральних органів виконавчої влади, що залучені до екологічного контролю загалом та контролю в окремих сферах природокористування. Така система правового регулювання відносин з контролем дозволить узгоджено вирішувати всі його аспекти з урахуванням особливостей застосування його у відповідних сферах природокористування, зробить зрозумілою систему його нормативно-правового забезпечення. Безумовно, слід переглянути й положення з контролю, що містяться в кодексах (законах) природоресурсної спрямованості. Вони мають кореспондувати з Законом України «Про охорону

навколишнього природного середовища» в питаннях визначення завдань контролю та його правового забезпечення на підзаконному рівні. З урахуванням особливостей тієї чи іншої сфери природокористування поресурсні законодавчі акти мають також більш детально визначати організаційні засади контролю. Зокрема, це стосується Земельного кодексу України. Аналіз співвідношення його глави, що присвячена контролю, з Законом України «Про державний контроль за використанням і охороною земель» указує на те, що потреби в останньому немає. Він невеликий за обсягом (складається з 14 статей), включає положення переважно загального характеру, що більше притаманні базовому для відповідної сфери законодавчому акту й не можуть бути достатніми для спеціального закону. Включення цих положень до Земельного кодексу України було б виправданим, дозволило б звільнитися від зайвого закону, надало б Кабінету Міністрів України можливість розробити детальний нормативно-правовий

акт з контролю за використанням та охороною земель.

Таким чином, можна констатувати, що державний контроль відіграє важливу роль у запобіганні правопорушенням у сфері спеціального природокористування, покаранні осіб, що порушили умови спеціальних дозволів на використання природних ресурсів та вимоги законодавства щодо цільового, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки в процесі природокористування. Законодавство з питань державного контролю у сфері спеціального природокористування є надзвичайно розгалуженим, у ньому переважають підзаконні акти. Це законодавство потребує систематизації, впорядкування, зокрема, шляхом прийняття закону про екологічний контроль та узгодження з ним природоресурсних законів і кодексів з питань контролю, а також розроблення Кабінетом Міністрів України положень про контроль в окремих сферах природокористування.

Література

1. *Андрійко О. Ф.* Контроль. – Юридична енциклопедія. Т. 3. – К.: Вид. «Українська енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 2001. – 792 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
3. *Скакун О. Ф.* Теория государства и права: учебник / О. Ф. Скакун. – Х., 2000. – 691 с.
4. *Шестак В. С.* Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): монографія / В. С. Шестак. – Х.: Держ. спец. вид. «Основа», 2003. – 208 с.
5. Державне управління: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
6. *Козьяков И. Н.* Недропользование в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ: монография: в 2 кн.: Кн. 1 / И. Н. Козьяков – К.: ООО «Имидж Принт», 2009. – 520 с.
7. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 38. – Ст. 471.
8. Урядовий кур'єр. – 2008. – 18 червня. – № 110.
9. Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 224.
10. Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.