

# Державний контроль і нагляд

у сфері охорони навколишнього середовища в Україні як функція управління



**О. В. Головкін**

кандидат юридичних наук, професор  
Національної академії прокуратури України,  
заслужений юрист України

*У статті проаналізовано державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища в Україні як функцію управління. Запропоновані шляхи оптимізації системи державного контролю і нагляду в цій сфері.*

**Ключові слова:** державний контроль, нагляд, функція управління, державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища, природоохоронна прокуратура.

*Осуществлен анализ государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды как функции управления. Предложены пути оптимизации системы государственного контроля и надзора в этой отрасли.*

**Ключевые слова:** государственный контроль, надзор, функция управления, государственный контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды, природоохранная прокуратура.

*The analysis of state control and supervision is carried out in the field of guard of environment as management function. The ways of optimization of the state checking and supervision system are offered in this industry.*

**Keywords:** *state control, supervision, management function, state control and supervision in the field of guard of environment, nature protection office of public prosecutor.*

Управління у сфері охорони навколишнього середовища забезпечує реалізацію екологічного законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечує проведення ефективних і комплексних заходів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у цій сфері.

Відсутність ефективної системи управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та більш повільне, ніж очікувалося, проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів за умов зростання національної економіки призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлює підтримку старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів.

У вітчизняній правовій науці питання державного контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього природного середовища як функції управління не дістали належного розкриття. Окремі аспекти проблеми дослідили провідні вітчизняні вчені-правознавці, зокрема: В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, І. А. Городецька, А. М. Здоровко, Т. С. Кичилюк, В. В. Костицький, С. Д. Кравченко, Н. Р. Малишева, С. І. Хом'яченко, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін. Водночас окреме комплексне дослідження про державний контроль та нагляд як функцію державного управління у сфері охорони довкілля в Україні відсутнє.

Метою цієї статті є дослідження державного контролю і нагляду у сфері

охорони довкілля в Україні як функції управління.

Під функціями управління в галузі охорони навколишнього природного середовища (екологічного управління) слід розуміти основні напрями організаційно-правового впливу на суспільні відносини в галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [1, с. 187].

У вітчизняній юридичній науці представлено різні наукові класифікації функцій державного управління загалом і в сфері екологічних відносин зокрема. Так, В. Б. Авер'янов в основу класифікації функцій управління поклав їх цільову орієнтацію на забезпечення практично значущих потреб, які властиві кожному керованому об'єкту, і всі існуючі функції управління поділив на групи, спрямовані на забезпечення цих об'єктів: 1) цілепокладаюча інформація (функції прогнозування, планування тощо); 2) необхідні для їх нормальної діяльності та розвитку ресурси (фінансування, матеріально-технічне забезпечення, стимулювання, кадрове забезпечення тощо); 3) упорядкованість, узгодженість у їх діяльності (керівництво, координація, організація, регулювання, контроль тощо); 4) зусилля щодо їх первісного формування та подальшого вдосконалення в органічному поєднанні з такими ж заходами щодо самих керівних суб'єктів (організаційне проектування, організаційний розвиток тощо) [2, с. 148].

Згідно зі статтею 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до функцій управління у сфері охорони довкілля належать: спостереження, дослідження, екологічна експертиза, контроль, прогнозування, програмування, інформування та інша виконавчо-розпорядча діяль-

ність [3]. Відповідний перелік функцій, звісно, не є вичерпним.

Управління в галузі охорони навколишнього природного середовища забезпечується реалізацією різних за характером функцій, як тих, що притаманні всім сферам управління (координаційна, організаційна, фінансування, контролю), так і функцій, які є специфічними саме для сфери управління, яку ми розглядаємо. Розрізняють функції державного управління, що реалізуються від імені держави – через діяльність її органів (зокрема державний моніторинг довкілля, державний облік та ведення державних кадастрів природних ресурсів, екологічні ліцензування, стандартизація та нормування, екологічна сертифікація), так і функції управління, які реалізуються на рівні суб'єктів господарювання (екологічний менеджмент, екологічний аудит, екологічне декларування) або ж функції, здійснення яких одночасно покладається як на державу, так і на інших соціальних суб'єктів (наприклад, програмування та прогнозування, екологічна експертиза тощо) [1, с. 188].

Екологічний контроль і нагляд є однією з найважливіших управлінських функцій.

Термін «контроль» (від франц. *controle*) означає перевірку чи спостереження з метою перевірки. Разом з цим французьке *controle* (*cont+role*) утворилось від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, що означає виконання якоїсь дії. Отже, слово «контроль», окрім значення перевірки, нагляду з метою перевірки, у своєму змісті має також значення протидії чомусь небажаному. У такому контексті термін «контроль» слід розглядати як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, по-

передження та припинення протиправної поведінки [4, с. 43].

Державний контроль у сфері охорони довкілля можемо визначити як діяльність уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання і виконання чинного природоохоронного законодавства.

Огляд чинного законодавства свідчить, що поняття «контроль» і «нагляд» не є синонімами, оскільки законодавство дає підстави в певних випадках розрізняти контрольні та наглядові органи за таким критерієм, як спосіб ініціювання їх діяльності. Тенденція у законодавстві при формуванні змісту норм-приписів замінювати без будь-яких застережень термін «нагляд» терміном «контроль», а не навпаки, свідчить на користь судження про те, що нагляд – це також контроль. Контроль і нагляд – не тотожні поняття. Контроль – постійна функція управління, умова забезпечення успішності його діяльності, він завжди професійний незалежно від того, відомчий він чи державний. Прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням і застосуванням законів, не зобов'язаний і професійно не спроможний контролювати будь-яку діяльність, окремі дії, їх доцільність та необхідність. За Конституцією України прокурор має здійснювати нагляд за виконанням законів. Вона не передбачає обов'язку забезпечувати законність і відповідати за її стан в органах управління та контролю. Найбільш гостро проблема розмежування нагляду та контролю проявилась у загальнонаглядовій діяльності прокуратури.

Отже, відмінність нагляду від контролю полягає в тому, що перший має більш вузьку сферу застосування. Контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як «звужений

контроль», але звужений лише щодо сфери свого застосування. Нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування.

Формами державного контролю у галузі охорони довкілля є: за часом здійснення – попередній (превентивний), поточний та наступний (ретроспективний) контроль; за обсягом охоплюваних контрольними заходами питань – комплексний та диференційований контроль у галузі охорони довкілля.

Серед найважливіших, сутнісних ознак державного контролю виділяють такі:

– по-перше, між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом у більшості випадків існують відносини владної підпорядкованості;

по-друге, об'єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта;

по-третє, у відповідних випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення;

по-четверте, контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних та корегування виявлених відхилень [5, с. 13].

У юридичній літературі розрізняють такі сутнісні ознаки прокурорського нагляду: 1) це самостійний вид державної діяльності, яка здійснюється від імені держави на всій території України; 2) метою прокурорського на-

гляду є забезпечення природоохоронної законності всіма учасниками суспільних відносин та сприяння зміцненню екологічного правопорядку; 3) нагляд здійснюється на підставі Конституції і законів України; 4) шляхом здійснення прокурорського нагляду захищаються як державні інтереси, так і екологічні права та свободи людини і громадянина; 5) змістом прокурорського нагляду є виявлення порушень закону, причин і умов, що їм сприяють, вжиття заходів щодо усунення порушень та притягнення порушників закону до встановленої відповідальності [6, с. 10].

На оптимізацію існуючої системи державного контролю і нагляду в сфері охорони довкілля спрямована адміністративна реформа, започаткована Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. №1085 [7]. Цим Указом з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України передбачено створення: Міністерства екології та природних ресурсів України; Державної екологічної інспекції України; Державної служби геології та надр України (шляхом реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України); Державного агентства земельних ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету України із земельних ресурсів); Державного агентства лісових ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету лісового господарства України); Державного агентства водних ресурсів України (шляхом реорганізації Держав-

ного комітету України по водному господарству); Державного агентства екологічних інвестицій України (шляхом реорганізації Національного агентства екологічних інвестицій України).

Вищезазначеним Указом Президента України створено також інші органи центральної виконавчої влади, що наділені певною компетенцією у сфері охорони довкілля, а саме: Міністерство аграрної політики та продовольства України і Державну інспекцію сільськогосподарства України (шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики України); Міністерство надзвичайних ситуацій України; Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України; Державне агентство України з управління зоною відчуження; Державну інспекцію техногенної безпеки України (шляхом реорганізації Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи); Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України (шляхом реорганізації Державного комітету ветеринарної медицини України); Державне агентство рибного господарства України (шляхом реорганізації Державного комітету рибного господарства України); Державну санітарно-епідеміологічну службу України.

З 1989 року в системі прокуратури України створено спеціалізовані екологічні підрозділи та виділені природоохоронні прокуратури, які спеціалізуються виключно на нагляді за додержанням і застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища.

Природоохоронна прокуратура – це державний наглядовий орган, складова частина системи прокуратури України, безпосереднім завданням якої є здійснення прокурорського нагляду за до-

держанням законодавства в галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, а також безпечного для здоров'я і життя громадян довкілля, запобігання негативному впливові господарської діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів і комплексів [6, с. 12].

Створення і діяльність природоохоронних прокуратур відбувається відповідно до наказів Генеральної прокуратури та обласних прокурорів, без відповідного законодавчого їх забезпечення. Зокрема в Законі України «Про прокуратуру» відсутні норми, присвячені особливостям створення, системі і порядку діяльності природоохоронних прокуратур.

Як зазначає В. І. Бабенко, особливістю екологічної ситуації в будь-якій країні є наявність природних зон з різними особливостями, обумовленими специфікою клімату, природного ландшафту та інших ознак. Ці території не збігаються і не можуть збігатися з адміністративно-територіальними одиницями, але характеризуються спільними екологічними проблемами. Оскільки організація прокуратури, включаючи і природоохоронні прокуратури, побудована за територіальною ознакою і прив'язана до адміністративно-територіальних одиниць, це створює досить серйозні складнощі в розв'язанні проблем, труднощі для здійснення скоординованих заходів [8, с. 71].

Зважаючи на вищевикладене, позитивним кроком на шляху до оптимізації системи прокурорського нагляду як складової національної екологічної політики є започаткування в Україні практики створення спеціалізованих природоохоронних прокуратур на пра-

вах обласних з чітко визначеною компетенцією, діяльність яких поширюється на декілька регіонів. Так, 4 жовтня 2011 року наказом Генерального прокурора України №173ш було створено Дніпровську екологічну прокуратуру (на правах обласної) [9]. При цьому було використано досвід зарубіжних країн, зокрема Російської Федерації, де давно функціонує Волзька природоохоронна прокуратура.

Отже, державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля є важливою функцією управління у цій сфері. З метою оптимізації системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища перспективним, на нашу думку, видаються розробка і прийняття спеціального За-

кону України «Про екологічний контроль» та продовження практики створення в нашій державі спеціалізованих природоохоронних прокуратур на правах обласних з чітко визначеною компетенцією, діяльність яких поширюється на декілька регіонів (наприклад, Карпатської екологічної прокуратури).

З метою оптимізації прокурорського нагляду за додержанням законів у сфері охорони довкілля слід Закон України «Про прокуратуру» доповнити нормами, присвяченими особливостям створення, системі і порядку діяльності природоохоронних прокуратур. Доцільно також розробити Положення про природоохоронну прокуратуру, яке має бути затверджене наказом Генерального прокурора України.

## Література

1. Екологічне право України. Академічний курс: підруч. – Друге видання / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
2. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. №1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
4. Кичиліук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Т. С. Кичиліук – Національний аграрний університет. – К., 2007. – 198 с.
5. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посіб. / І. К. Залюбовська. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 104 с.
6. Таранушич С. В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Таранушич – К.: Академія адвокатури України, 2007. – 22 с.
7. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
8. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля. Дис. ... канд. юрид. наук / В. І. Бабенко. – Одеса: Одеська національна юридична академія, 2004. – 238 с.
9. Поточний архів Генеральної прокуратури України за 2011 рік.