

Деякі аспекти реформування

системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища в Україні



О. В. Головкін

кандидат юридичних наук, професор
Національної академії прокуратури України,
старший радник юстиції, почесний працівник
прокуратури України, заслужений юрист України

Проаналізовано зміст та значення реформування системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища в Україні. Указано на недоліки такого реформування та запропоновано шляхи їх усунення.

Ключові слова: державний контроль і нагляд, державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища, система державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища, адміністративна реформа.

Проанализированы содержание и значение реформирования системы государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды в Украине. Указаны изъяны такого реформирования и предложены пути их устранения.

Ключевые слова: государственный контроль и надзор, государственный контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды, система государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды, административная реформа.

Maintenance and value of reformation of the state checking and supervision system are analysed in the field of guard of environment in Ukraine. The defects of such reformation are indicated and the ways of their removal are offered.

Keywords: state control and supervision, state control and supervision in the field of guard of environment, state checking and supervision system in the field of guard of environment, administrative reform.

Відповідно до статті 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [1].

Конституційне закріплення «екологічного» обов'язку держави обумовлене кризовою екологічною ситуацією в Україні. Навантаження на довкілля має тенденцію до зростання, а природоохоронні заходи держави ще не забезпечують повною мірою потреб суспільства в охороні довкілля через недостатньо розвинутий механізм їх реалізації та недовір до державного контролю і нагляду за дотриманням природоохоронних вимог.

Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 р., затверджені Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818, серед першопричин екологічних проблем України називають зокрема існуючу систему державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, регулювання використання природних ресурсів, відсутність чіткого розмежування природоохоронних та господарських функцій [2].

Отже, однією з причин кризової екологічної ситуації в Україні є існуюча систе-

ма державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема система державного контролю і нагляду в цій сфері.

Зважаючи на це, у сучасних умовах актуальною залишається проблематика наукового аналізу і вироблення основних підходів для вдосконалення існуючої в Україні системи державного контролю і нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства.

Метою цієї статті є дослідження сутності та правової проблеми реформування системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища в Україні та запропонувати шляхи їхнього розв'язання.

У юридичній літературі питання аналізу системи органів державного контролю і нагляду в сфері охорони навколишнього середовища не отримали належного розкриття. Окремі аспекти проблеми дослідили провідні вітчизняні вчені-правознавці, зокрема В. І. Андрейцев, В. І. Бабенко, Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Л. М. Здоровко, В. В. Костицький, Н. Р. Малишева, С. В. Таранушич, Ю. С. Шемшученко, М. В. Шульга та ін.

Отже, необхідними умовами забезпечення законності та ефективності контрольо-наглядової діяльності держави, її органів і посадових осіб у сфері охорони довкілля в Україні є наявність та чітка визначеність відповідної спеціалізованої системи державного контролю і нагляду в галузі охорони довкілля, а також повнота її правового регулювання.

Контроль є найважливішою функцією управління та засобом забезпечення законності у сфері державного управління та має сприяти підвищенню результативності та ефективності управлінської діяльності.

У юридичній літературі справедливо зазначається, що в умовах демократичного суспільства контроль перестав

бути самоціллю влади, із засобу покарання трансформувався в інформаційно-аналітичний засіб, адже метою контролю в управлінні є забезпечення органу управління інформацією про стан керованого об'єкта, що дає змогу вчасно здійснити коригувальні дії [3, с. 45].

Вважаємо, що державний контроль у галузі охорони довкілля має розглядатися одночасно як особлива система форм і видів контролю, як самостійна функція (напрям) державного екологічного управління, як гарантія реалізації інших функцій екологічного управління та елемент економічного (економіко-правового) механізму вирішення екологічних проблем, а також як особлива правова форма екологічної діяльності.

На нашу думку, контроль у сфері охорони навколишнього середовища та екологічний контроль не повинні розглядатися як тотожні за своєю суттю правові явища. Їх відмінність обумовлена тим, що екологічне законодавство не можна зводити лише до природоохоронної функції; воно включає в себе природоресурсне законодавство та законодавство про екологічну безпеку.

Відтак екологічний контроль охоплює як контроль за охороною довкілля, так і контроль за раціональним використанням природних ресурсів та дотриманням вимог екологічної безпеки. Саме тому природоохоронний та природоресурсовий контроль співвідносяться з екологічним контролем як часткове та загальне поняття.

Отже, під екологічним контролем слід розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання і виконання чинного екологічного законодавства. Відповідно державний контроль у сфері охорони навколишнього середовища можемо визначити як діяльність уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання і виконання чинного природоохоронного законодавства.

Залежно від характеру компетенції органів, що здійснюють державний контроль у сфері охорони довкілля, він поділяється на загальний та спеціальний контроль.

Загальний контроль здійснюється органами загальної компетенції щодо виконання управлінських рішень, діяльності в межах наданих повноважень та відповідно до чинного законодавства. При загальному контролі увага приділяється не стільки конкретним питанням, скільки оцінці загального стану, виконанню управлінських рішень, їх доцільності і законності.

Спеціальний контроль має предметне спрямування і проводиться за конкретною сферою або функцією управління. На відміну від загального при здійсненні спеціального контролю проводиться більш глибокий аналіз реального стану з конкретного питання, детальніше проводяться спостереження та перевірки виконання поставлених завдань, застосовуються заходи попередження та припинення неправомірних дій [4, с. 15].

Загальний екологічний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється Верховною Радою України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Кабінетом Міністрів України, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами сільських, селищних, міських рад.

Система органів спеціального державного контролю у сфері охорони навколишнього середовища зазнала суттєвого реформування під час здійснення в Україні адміністративної реформи, метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть змогу їй стати впливовим чинником у світі та Європі [5].

У контексті здійснення адміністративної реформи в Україні система органів державного контролю у сфері охорони довкілля зазнала суттєвих змін. Так, 9 грудня 2010 року Президент України підписав Указ №1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» (далі – Указ), яким 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 пункту 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України передбачено створення нових центральних органів виконавчої влади [6]. Із 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств і 7 інспекцій.

Згідно з частиною 2 статті 120 Конституції України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України [1]. Так, 17 березня 2011 р. було прийнято конституційний Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України [7].

Міністерство визначається вищезазначеним Законом як центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування і реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції.

У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади скла-

дають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам – центральний орган виконавчої влади утворюється як служба; функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, – центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство; контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства – центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Згідно з вищезазначеним Указом спеціальний державний контроль у сфері охорони навколишнього середовища здійснюється Міністерством екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди України), Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики України), Міністерством надзвичайних ситуацій України, Державною службою геології та надр України, Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державною санітарно-епідеміологічною службою України, Державною ветеринарною та фітосанітарною службою України, Державним агентством земельних ресурсів України (далі – Держземагентство України), Державним агентством водних ресурсів України (далі – Держводагентство України), Державним агентством лісових ресурсів України (далі – Держлісагентство України), Державним агентством екологічних інвестицій України, Державним агентством рибного господарства України, Державним агентством України з управління зоною відчуження, Державним агентством України з туризму та курортів, Державною екологічною інспекцією України, Державною інспекцією ядерного регулювання України, Державною інспекцією техногенної

безпеки України, Державною інспекцією сільськогосподарства України. Безперечно, центральне місце в системі органів державного екологічного контролю спеціальної компетенції належить Державній екологічній інспекції України, що утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Кожен із вищезазначених органів центральної виконавчої влади спеціальної компетенції діє на підставі положення про нього, затвердженого Указом Президента України в 2011 р.

Як бачимо, під час здійснення адміністративної реформи реорганізовано систему центральних органів виконавчої влади, що здійснюють контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні. Проте зовсім нелогічним вбачається те, що діяльність Держземагентства України та Держлісагентства України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра Мінагрополітики України, а діяльність Держводагентства України – через Міністра Мінприроди України. З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади вважаємо за доцільне координацію діяльності трьох вищезазначених «поресурсових» агентств віднести до компетенції Міністра Мінприроди України.

Однією з функцій державного управління у сфері охорони навколишнього середовища є здійснення наглядової діяльності.

Прокурорський нагляд у сфері охорони навколишнього середовища здійснюється у відповідності до приписів Конституції України, а також Законів України «Про прокуратуру», «Про охорону навколишнього природного середовища», інших законодавчих актів України, а також

наказів, розпоряджень, інших актів Генеральної прокуратури України.

Закон України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. № 1789-XII і наказ Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 р. № 6 «Про організацію наглядової діяльності прокуратури щодо захисту прав і свобод громадянина та інтересів держави» в умовах сьогодення відносять нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля до числа пріоритетних напрямів прокурорської діяльності.

Так, зокрема наказом Генерального прокурора України «Про особливості організації прокурорського нагляду за додержанням законів щодо охорони навколишнього природного середовища та використання земель» від 23 жовтня 2009 р. №3/2 пріоритетними питаннями прокурорського нагляду визнано:

- збереження, використання, охорону та відтворення природних ресурсів, а саме: об'єктів природно-заповідного фонду, земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів, тваринного і рослинного світу, морського середовища, територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони;
- нагляд за додержанням законів щодо охорони та використання земельних ресурсів. Необхідно принципово реагувати на факти протиправного вилучення або відчуження усіх категорій земель з державної та комунальної власності, передання їх у власність і користування передусім тих, які належать закладам та установам для дітей, а також незаконної приватизації земельних ділянок; вживати заходів до поновлення порушених прав громадян, у тому числі неповнолітніх, відшкодування завданих земельним ресурсам збитків, втрат сільськогосподарського і лісгосподарського виробництва та стягнення плати за землю;

- захист життя і здоров'я громадян, навколишнього природного середовища від негативного впливу господарської та іншої діяльності, особливо при поводженні з токсичними, радіоактивними й іншими небезпечними для довкілля речовинами, побутовими, промисловими відходами, у тому числі при їх увезенні, транспортуванні та захороненні на території України;
- порядок установлення суб'єктам господарювання обов'язкових зборів і платежів за користування природними ресурсами, їх надходження до державного та місцевих бюджетів, а також відшкодування збитків і втрат, заподіяних унаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- цільове використання бюджетних та інших коштів, виділених на охорону довкілля, збереження природної різноманітності флори та фауни, ліквідацію наслідків екологічного забруднення, природних і техногенних явищ та їх попередження.

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.

Проте 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.

Нині обґрунтовується доцільність створення у системі органів прокуратури нових підсистем, зокрема організації спеціалізованих природоохоронних про-

куратур на правах обласних та прийняття положень про них. В Україні вже створено природоохоронні прокуратури на правах міжрайонних у найбільш несприятливих регіонах. У всіх прокуратурах областей та прирівняних до них утворені підрозділи з нагляду за додержанням природоохоронного законодавства або ці функції покладено на старших помічників прокурорів областей. Практика створення вказаних прокуратур заслуговує на увагу, оскільки їх працівники більш кваліфіковано здійснюють нагляд за додержанням законодавства про охорону довкілля. Однак при цьому виникає потреба в чіткому розмежуванні компетенції територіальних і природоохоронних прокуратур. Доцільно розробити Положення про природоохоронну прокуратуру, яке має бути затверджене наказом Генерального прокурора України. Це сприяло б усуненню дублювання в роботі територіальних і природоохоронних прокуратур під час здійснення їх повноважень та більш оперативному виявленню порушень законів у сфері охорони довкілля [8, с. 69-70].

Як правильно зазначає В. І. Бабенко, особливістю екологічної ситуації в будь-якій країні є наявність природних зон з виразними 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 ускладнює вирішення проблем, утворює труднощі для здійснення скоординованих заходів [8, с. 71].

Так, в Україні було започатковано практику створення спеціалізованих природоохоронних прокуратур на правах об-

ласних з чітко визначеною компетенцією, діяльність яких поширювалась би на декілька регіонів. Зокрема 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, 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.

Слід зауважити, що на сьогодні в Україні не прийнято уніфікованого законо-

давчого акта, який би визначав вичерпний перелік органів, покликаних здійснювати державний контроль у цій сфері. Це означає, що як окремі сфери діяльності, так і предметна визначеність компетенційних блоків діяльності таких органів розпорошена по різних нормативно-правових актах. Перспективним, на нашу думку, видається вирішення завдання упорядкування законодавства про державний контроль у галузі охорони довкілля шляхом ухвалення спеціального Закону України «Про екологічний контроль».

Отже, з огляду на перебіг адміністративної реформи в Україні на сучасному етапі, зміни в системі органів державного контролю і нагляду в сфері охорони довкілля є вельми суттєвими. Проте реформування системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища в Україні не можна вважати завершеним.

Список використаної літератури

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст. 141.
2. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року. Затверджено Законом України від 21 грудня 2010 р. №2818-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 3. – Ст. 158.
3. Кичиліук Т. С. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення. Дис. ... канд. юрид. наук / Т. С. Кичиліук – К.: Національний аграрний університет, 2007. – 198 с.
4. Кравченко С. Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадської забудови в містах. Дис. ... канд. юрид. наук / С. Д. Кравченко – К.: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2010. – 252 с.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні. Затверджено Указом Президента України від 22 липня 1998 р. №810/980 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – №94. – Ст. 3334.
7. Про центральні органи виконавчої влади. Закон України від 17 березня 2011 р. // Урядовий кур'єр. – 2011. – 12 квітня. – №66.
8. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля. Дис. ... канд. юрид. наук / В. І. Бабенко. – О.: Одеська національна юридична академія. – 2004. – 238 с.
9. Поточний архів Генеральної прокуратури України за 2011 рік.