

## **ЕКОЛОГІЧНЕ, ЗЕМЕЛЬНЕ ТА АГРАРНЕ ПРАВО**

**УДК 349.6.12**

**Волошенюк І.В.,**

асистент кафедри  
цивільно-правових дисциплін  
ВСП Чернівецького факультету  
Національного університету  
„Одеська юридична академія”

### **Державний нагляд і контроль як гарантії права громадян на екологічну безпеку**

Стаття присвячена правовому регулюванню державного контролю та нагляду щодо забезпечення екологічної безпеки, визначено різновиди екологічного контролю, охарактеризовано здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон

**Ключові слова:** екологічна безпека, державний екологічний контроль, прокурорський нагляд, служба екологічного контролю у пунктах пропуску через державний кордон.

Статья посвящена правовому регулированию государственного контроля и надзора по обеспечению экологической безопасности, определены виды экологического контроля, охарактеризованы осуществлении экологического контроля в пунктах пропуску через государственную границу.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, государственный экологический контроль, прокурорский надзор, служба экологического контроля в пунктах пропуску через государственную границу.

Article is devoted to the legal regulation of state control and supervision to ensure environmental safety, defined types of environmental management, describes the implementation of environmental control at checkpoints across the state border

**Keywords:** environmental safety, the state environmental control, prosecutorial oversight, office environmental control at the checkpoints on the state border.

**Постановка проблеми.** Забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи — катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Це конституційне положення є одним із ключових, адже торкається самого існування українського народу. Науково-технічний прогрес, розвиток нових видів підприємницької діяльності, ускладнення суспільних відносин, зокрема, і еколого-правових, зумовило посилення контролю та нагляду з боку держави в особі уповноважених органів.

**Аналіз дослідження даної проблематики.** Дану тему досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені: Андрейцев В.І., Гетьман А.П., Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Винокуров А.Ю., Оболенський О.Ю., Шульга М. В.

**Мета даної статті** полягає у визначенні важливих аспектів здійснення контролю та нагляду з боку уповноважених органів.

**Виклад основного матеріалу.** Здійснення державного контролю та нагляду є важливою складовою частиною стабільного, безперервного функціонування держави в цілому. Правові засади контролю визначаються Конституцією України, чинним законодавством, нормативними актами, якими регулюється правовий статус відповідних державних органів, тощо.

Згідно Конституції України ст. 16: „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 „При виконанні покладених на державу функцій — здійснення контролю органами державної влади є важливою складовою частиною державного управління [1].

Здебільшого контроль прийнято розглядати як основний засіб забезпечення законності та дисципліни в державному

управлінні. Контроль — одна з найважливіших функцій, яка дає змогу:

1. порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
2. виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх;
3. оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [2].

Ефективність функціонально-процедурного забезпечення значною мірою залежить від результативності одного із центральних функціональних важелів забезпечення дотримання вимог, норм і нормативів екологічної безпеки шляхом здійснення державного нагляду і контролю у сфері екологічно небезпечної діяльності.

Правові засади здійснення державного нагляду і контролю у цій сфері містяться в Законі України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 року, Законі України „Про об’єкти підвищеної небезпеки” від 18 січня 2001 року, Законі України „Про відходи” від 5 березня 1998 року та інших актах законодавства.

У Законі України „Про охорону навколишнього природного середовища”, передбачено загальні засади здійснення екологічного контролю, визначено положення про дотриманням вимог, норм і нормативів екологічної безпеки, а саме: нормативи гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних та біологічних впливів на навколишнє природне середовище [3].

Серед різновидів екологічного контролю виділяють:

а) державний контроль, у тому числі в пунктах пропуску через державний контроль та експортних партій брухту чорних і кольорових металів;

б) прокурорський нагляд;

в) громадський контроль.

Державний контроль у зазначеній сфері здійснюється відповідними радами та їх виконавчими і розпорядчими органами, Міністерством екології та природних ресурсів України, його органами на місцях, іншими спеціально уповноваженими органами.

Слід зазначити, що сьогодні ради можуть здійснювати тільки сесійний контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки. При цьому варто пам'ятати, що місцеві ради віднесені до органів місцевого самоврядування, а відтак здійснення державного контролю доцільно розглядати як спеціальну форму реалізації ними делегованих державою повноважень [4].

Визначаючи повноваження спеціально уповноваженого органу в галузі екології, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки (ст. 20 п. г, є, ), закон наголошує, що на нього покладається також здійснення державного контролю, зокрема за додержанням норм екологічної безпеки [3].

Але не завжди здійснюється дотримання нормативів екологічної безпеки, і не завжди контроль з боку уповноважених органів є своєчасним та дієвим, зокрема Міністерство екології та природних ресурсів у 2011 році на власному сайті розмістило повідомлення про об'єкти, котрі є найбільшими в Україні забруднювачами довкілля, серед яких: Дніпродзержинський комбінат ім. Дзержинського, ВАТ „Запоріжсталь”, Маріупольський „Азовсталь” та комбінат ім. Ілліча, Криворізький „АрселорМіттал”, Бурштинська ТЕС [5].

Варто відзначити „активну” діяльність Кабінету Міністрів України, Міністерства екології та природних ресурсів, Прокуратури з нагляду за додержанням законів у природоохоронній сфері — є надзвичайно низькою! А що стосується заходів із охорони навколишнього природного середовища, відшкодування екологічної шкоди, а також розробки заходів із охорони життя та здоров'я людини від негативного впливу даних підприємств — інформація зовсім замовчується.

Найбільша кількість випадків перевищення нормативів у 2011 році фіксувалися на підприємствах машинобудівної та металургійної промисловості — 32%. Найбільш значними є перевищення гранично допустимих концентрацій (ГДК) формальдегіду. Найгірша ситуація щодо якості атмосферного повітря за вмістом формальдегіду — у східному регіоні. Більш ніж п'ятикратні перевищення ГДК відмічені в містах Лисичанськ, Маріуполь, Ужгород, Миколаїв [6].

Державний комітет статистики стверджує, що щільність викидів від стаціонарних джерел у розрахунку на 1 кв. км території залишається в Україні безпрецедентно високою і сягнула 6,8 т небезпечних речовин, а на одну особу — 90,1 кг. А в окремих регіонах ці показники значно вищі. У Донецькій області — у 7,6 разів, а на одну особу — у 3,4 рази, Дніпропетровській — відповідно у 4,3 та 3,1 рази, Луганській — у 2,8 та 2,5, Івано-Франківській — у 1,8 та 1,4. Найбільшого промислового навантаження — понад 100 тисяч тон викидів — зазнала атмосфера Кривого Рогу, Маріуполя, Зеленодольська, Луганська, Бурштина [7].

Із прискореним розвитком законодавства про безпеку та, зокрема, екологічну безпеку, інституційного, функціонально-процесуального, фінансового, матеріального, науково-технічного та іншого державного забезпечення у сфері екологічної безпеки, доцільності гарантування реалізації і захисту суб'єктивного права громадян на екологічну безпеку об'єктивно створено не менш разючу і некоординовану проблему щодо здійснення державного нагляду і контролю за додержанням цього законодавства. Так, Законом України „Про об'єкти підвищеної небезпеки” здійснення цих форм державного контролю покладається на спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади, до відання яких віднесені питання у такій послідовності:

- охорони праці;
- забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища;
- захисту населення і територій від надзвичайних екологічних ситуацій;
- пожежної безпеки;
- санітарно-епідемічної безпеки;
- містобудування.

Державний нагляд і контроль за діяльністю, пов'язаною з об'єктами підвищеної небезпеки, що провадиться відповідно до умов угоди про розподіл продукції в межах території виключної (морської) економічної зони України та на континентальному шельфі, здійснюються з урахуванням особливостей, передбачених Законом України „Про угоди про розподіл

продукції” ( 1039–14 ) та умовами відповідної угоди про розподіл продукції 1039–14) [8].

За таких обставин ще більшою мірою обумовлюється невідкладна необхідність прийняття спеціального закону України про екологічний контроль та порядок його здійснення, який би не тільки визначив його мету, завдання, види, механізми, порядок проведення, але й застосування засобів примусу до винних осіб. У той же час такий законодавчий акт мав би чітко визначити порядок здійснення державного контролю у сфері екологічної безпеки вище зазначеними органами державної виконавчої влади [9].

Порядок здійснення окремих видів екологічного контролю регламентується спеціальними актами законодавства України.

Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України „Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон” від 20 березня 1995 року № 198 (із наступними змінами та доповненнями)

Державній екологічній інспекції Мінекоресурсів України доручено забезпечити проведення контролю таких об’єктів:

а) транспортних засобів, у тому числі літаків, суден, військових кораблів;

б) вантажів, які містять:

– промислову сировину;

– відходи виробництва;

– хімічні сполуки;

– токсичні хімічні, радіоактивні та інші небезпечні для здоров’я і довкілля речовини;

– засоби захисту рослин, стимулятори їхнього росту;

– добрива;

в) риб усіх видів;

г) диких тварин, рослин;

д) зоологічних, ботанічних, мінералогічних колекцій;

е) мисливських трофеїв.

На виконання цієї постанови та за доручення Кабінету Міністрів України тодішнє Мінекобезпеки України розробило та прийняло Положення „Про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць”, яке затверджено відповідним

наказом від 8 вересня 1999 року № 204 (zareєстрованого у Міністерстві юстиції України від 15 листопада 1999 року, № 787/4080).

Екологічний контроль вищезазначених об'єктів у пунктах пропуску через державний контроль та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць здійснюється Мінекоресурсів України:

а) відділом Служби екологічного контролю на митному кордоні України Головної державної екологічної інспекції Мінекоресурсів України;

б) відділами контролю на митному кордоні спеціально уповноважених органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, державних інспекцій охорони Чорного та Азовського морів;

в) постами екологічного контролю територіальних органів Мінекоресурсів у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць;

г) іншими підрозділами екологічного контролю, які можуть створюватися за рішенням Мінекоресурсів залежно від обставин та умов його здійснення.

Основним завданням держекоінспекторів у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць є здійснення державного контролю за додержанням усіма юридичними особами незалежно від форм власності та господарювання і громадянами, іноземними юридичними і фізичними особами та особами без громадянства, що перетинають державний кордон або переміщують через нього транспортні засоби, вантажі та визначені вищезазначені об'єкти у межах норм і правил екологічної безпеки під час транспортування небезпечних вантажів.

Головними завданнями служби екологічного контролю у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць є:

1) контроль за додержанням, зокрема, норм і вимог законодавства про екологічну безпеку під час переміщення через митний кордон України транспортних засобів і вантажів;

2) попередження незаконного ввезення, вивезення або транзиту територією України вантажів, що містять промислову сировину, відходи виробництва, хімічні сполуки, токсичні хімічні, радіоактивні та інші небезпечні для довкілля і здоров'я людей речовини, пестициди й агрохімікати, а також забруднений баласт на судах;

3) забезпечення контролю за перевезенням радіоактивних речовин та ядерних матеріалів і проведення хіміко-аналітичного контролю речовин;

4) огляд експортних та імпорتنих партій небезпечних вантажів і оформлення необхідних документів у зоні діяльності регіональних митниць і митниць;

5) контроль за додержанням вимог, норм і правил екологічної безпеки транспортними засобами, що перетинають митний кордон України;

6) контроль експортних та імпорتنих партій брухту чорних і кольорових металів на предмет відсутності хімічного чи радіоактивного забруднення та оформлення при експорті сертифікатів екологічного контролю;

7) забезпечення контролю вантажів і транспортних засобів, що надійшли до митниці призначення без відмітки в товаротранспортних документах про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон або з відміткою у товаросупровідних документах, як таких, що підлягають екологічному контролю за місцем надходження;

8) контроль експортних, імпорتنих та транзитних вантажів, перевезення яких через державний кордон України потребує спеціального дозволу Мінекоресурсів.

У разі виявлення порушень вимог, норм та нормативів екологічної безпеки щодо відсутності дозвільних документів, або якщо за зовнішніми ознаками є підстави для очевидного визнання невідповідності вигляду і властивостей вантажу змістові супровідних документів, держкоінспектор уповноважений:

а) припинити подальший рух вантажу;

б) скласти в присутності експедитора, вантажоперевізника або представника транспортного вузла (станції, порту) та старшого зміни митної служби акт у довільній формі про виявлене правопорушення;

в) проставити у товаротранспортній накладній штампи „ввіз або вивіз заборонено”;

г) повернути вантаж вантажоперевізникові в разі неможливості усунення виявлених порушень.

Зокрема, нормативно-правовим порядком визначені деякі особливості здійснення окремих видів екологічного контролю у пунктах пропуску через державний кордон, зокрема:

- а) радіаційного контролю;
- б) хіміко-аналітичного контролю речовин;
- в) контролю транспортних засобів;
- г) контролю небезпечних вантажів;
- д) контролю експортних партій брухту чорних і кольорових металів;
- е) контролю в зоні діяльності регіональних митниць і митниць.

Особливості екологічного контролю небезпечних вантажів у пунктах пропуску через державний кордон обумовлюються перевезенням пестицидів та агрохімікатів, відходів отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнології та інших біологічних агентів, радіоактивних речовин, джерел іонізуючого випромінювання тощо.

Для проведення екологічного контролю небезпечних вантажів вантажоперевізник має надати, крім вищенаведених документів, такі матеріали:

а) „Лист безпеки” у разі перевезення пестицидів та агрохімікатів;

б) дозвіл на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнології та інших біологічних агентів, який видається Мінекоресурсів України;

в) ліцензію або лист-роз’яснення щодо речовин та продукції, які не містять озоноруйнівних речовин, імпорт та експорт яких підлягає ліцензуванню;

г) протокол (сертифікат) радіаційного обстеження щодо переміщення через державний кордон металобрухту (крім експорту), деревини та виробів з неї, будівельних матеріалів та

промислової сировини, які радіаційне забруднені, або такі, що за своїми природними властивостями мають підвищену радіоактивність;

д) дозвіл Мінекоресурсів на імпорт, експорт або транзит, довідку про відсоток зношеності їх до 30%, довідку про дезінфекцію та повідомлення про транскордонне перевезення відходів і проведення їх контролю відповідно до Положення про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. [10].

Досить важлива роль відводиться правоохоронним органам, органам прокуратури щодо забезпечення екологічної безпеки. Прокурорський нагляд за додержанням екологічного законодавства є найважливішим правовим засобом: захисту екологічних прав громадян і, в першу чергу, їх права на сприятливе довкілля; забезпечення екологічної безпеки в регіонах і в країні в цілому; захисту, збереження та раціонального використання природних багатств держави, що є найціннішим її надбанням; позитивного впливу на діяльність правоохоронних та інших органів, наділених функціями екологічного контролю, покликаних забезпечити належне виконання екологічного законодавства; підвищення екологічної культури посадових осіб, керівників комерційних і некомерційних організацій, формування у них правильного, максимально адаптованого до дійсності екологічного світогляду [11].

Так, згідно до наказу Генеральної прокуратури „Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища” від 4 жовтня 2011 року зі внесеними змінами наказами Генерального прокурора України від 25.01.12 № 3/2ГН-1 та від 12.07.12 № 1ГН-2, передбачено, що правозахисна діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища передусім спрямована на:

– збереження, використання, охорону та відтворення природних ресурсів, а саме: об’єктів природно-заповідного фонду, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів, тваринного і рослинного світу, морського середовища,

територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони;

– 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 ввезенні, транспортуванні та захороненні на території України;

– відшкодування збитків, заподіяної природним ресурсам унаслідок порушення природоохоронного законодавства, нецільового використання бюджетних та інших коштів, виділених на охорону довкілля, ліквідацію наслідків екологічного забруднення, природних і техногенних явищ та їх попередження [12].

**Висновок.** Таким чином, дослідивши окремі аспекти здійснення державного контролю та нагляду в сфері забезпечення екологічної безпеки бачимо, що на законодавчому рівні нормативно-правове регулювання закріплено, але дієвого механізму втілення в життя даних положень немає, зокрема це пов'язано з факторами як політичного так і соціального, економічного характеру.

#### **Література:**

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141
2. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський. Державне управління: посібник / [Мельник Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю.]. — К. : „Знання-Прес”, 2003. — 138 с.
3. Закон України „Про охорону навколишнього природного середовища” від 25.06.1991 № 1264-ХІІ. — Відомості Верховної Ради України. — N 41. — ст.546
4. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки: навчальний та науково-практичний посібник / Андрейцев В. І. — К. : „Знання-Прес”, 2002. — 332 с.
5. Міністерство екології та природних ресурсів. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/content/article/201>
6. Україна: огляди, бюлетені і звіти стану довкілля. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

<http://www.ecobank.org.ua/GovSystem/EnvironmentState/Reviews/Pages/default.aspx>

7. Аналітична доповідь Державного комітету статистики „Довкілля України у 2010 році”. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу:

[http://www.ukrstat.gov.ua/perativ/operativ2011/ns\\_rik/analit/arhiv.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/perativ/operativ2011/ns_rik/analit/arhiv.htm).

8. Закон України „Про об’єкти підвищеної небезпеки”. — Відомості Верховної Ради України від 18.01.2001. — № 2245– III

9. Екологія і закон: екологічне законодавство України / [відп. ред. акад. В. І. Андрейцев]. — Кн. 1 — С. 179 — 184.

10. Постанова КМУ „Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів” від 13.07.2000 № 1120 ( Із змінами, внесеними згідно з Постановами КМ N 1481 ( 1481– 2000-п ) від 28.09.2000 N 1518 ( 1518– 2002-п ) від 11.10.2002

11. Винокуров А.Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры Российской Федерации: автореф. дис. на получение науч. степени докт. юрид. наук / А. Ю. Винокуров. — М. : Московский гуманитарный университет, 2006. — 59 с.

12. Наказ Генеральної прокуратури в „Про особливості організації діяльності органів прокуратури у сферах охорони навколишнього природного середовища” від 4 жовтня 2011 року зі внесеними змінами наказами Генерального прокурора України від 25.01.12 № 3/2ГН-1 та від 12.07.12 № 1ГН-2

**УДК 341.18**

**Колесник В.Ю.,**

асистент кафедри теорії та історії держави і права

Відокремленого структурного підрозділу

Чернівецького факультету

Національного університету

„Одеська юридична академія”

### **Поняття та загальна характеристика принципів екологічної політики Європейського Союзу**

У статті аналізуються положення установчих договорів Європейського Союзу щодо охорони навколишнього середовища. Досліджуються принципи екологічної політики Європейського Союзу. Екологічна політика Союзу будується як і на основних