

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 349.6

Гриценко Володимир Григорович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри галузевого права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка,
заслужений юрист України
e-mail: lsibirceva10@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4813-6153>

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ЯК ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті досліджено поняття та визначено критерії класифікації екологічного контролю. Наведено авторське бачення поняття «екологічного контролю». Визначено повноваження органів державної влади щодо здійснення екологічного контролю. Зазначено, що основною задачею екологічної діяльності органів державної влади є створення надійного та дієвого контролю, здатного забезпечити збалансоване вирішення екологічних задач і проблем збереження навколишнього природного середовища для задоволення життєвих потреб населення.

Звернуто увагу на сутність екологічного контролю та на шляхи їх вирішення. Зауважено, що одним з актуальних питань здійснення та підвищення ефективності екологічного контролю є проблема правового регулювання його видів та класифікація. Визначено види екологічного контролю та надано їх характеристику.

Ключові слова: екологія, контроль, нагляд, екологічна діяльність, органи державної влади, довкілля, екологічна безпека.

Hrytsenko V. THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF ENVIRONMENTAL CONTROL AS A TYPE OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF PUBLIC AUTHORITIES

The article explores the concept and defines the criteria for classification of environmental control. The author's vision of the concept of "environmental control" is given. The powers of public authorities to carry out environmental control are defined. It is noted that the main task of environmental activities of public authorities is to create a reliable and effective control that can provide a balanced solution to environmental problems and environmental problems to meet the vital needs of the population.

Attention is paid to the essence of environmental control and ways to solve them. It is noted that one of the urgent issues of implementation and improvement of environmental control is the problem of legal regulation of its species and classification. The types of ecological control are determined and their characteristics are given.

Key words: ecology, monitoring, surveillance, environmental activities, public authorities, environment, environmental safety.

Постановка проблеми. В останні десятиліття у світі спостерігаються позитивні тенденції, спрямовані на посилення уваги до вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища для забезпечення подальшого екологічно стійкого соціально-економічного розвитку регіонів. В Україні також починає формуватися підхід до природи як до загального надбання всієї нації. Визначальним фактором у становленні такого підходу являється новий екологічний світогляд.

У той же час напружена екологічна ситуація в багатьох районах і містах України свідчить про те, що, незважаючи на актуальність питань охорони довкілля та значні витрати на їх вирішення, вжиті заходи не досить ефективні й не зумовлюють змін у тенденції погіршення стану довкілля.

Питання збереження довкілля є однією з доленосних проблем, від розв'язання якої значною мірою залежить майбутнє нашої планети. Вплив екологічних реалій на всі без винятку аспекти політичного, економічного, демографічного, соціального та духовного розвитку нашого суспільства є настільки масштабним, що нехтування ним виглядає недалекоглядним і безвідповідальним.

Держава визнає своїм завданням забезпечення ефективного державного управління охороною навколишнього природного середовища шляхом створення системи досконалого, повного та адекватного контролю за екологічним станом довкілля, раціональним використання природних ресурсів та безпекою життєдіяльності людини.

Аналіз наукових досліджень та публікацій. Проблемам охорони навколишнього природного середовища та екологічної діяльності органів державної влади у досліджуваній сфері присвячена низка праць науковців: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Г. П. Бондаренка, І. П. Голосніченка, М. С. Кельман, С. В. Ківалова, В. Ю. Кобринського, Л. В. Коваля, О. В. Кузьменка, С. Л. Лисенкова,

Випуск 7. Спецвипуск. 2019

О. Г. Мурашина, С. В. Петкова, С. В. Подлінува, О. Ф. Скакун, Є. Ю. Соболя та багатьох інших.

Метою статті є визначення сутності екологічного контролю як виду екологічної діяльності органів державної влади щодо охорони довкілля.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розуміння важливості екологічного контролю як функції управління, як ефективного правового інструменту в процесі розбудови ринкової економіки України є одним з шляхів вирішення екологічних проблем сьогодення.

Саме контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі довкілля, зокрема органів влади, відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», являється складовою екологічної діяльності органів державної влади в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Створення надійного та дієвого контролю, здатного забезпечити збалансоване вирішення екологічних задач і проблеми збереження навколишнього природного середовища для задоволення життєвих потреб населення, являється основною задачею екологічної діяльності органів державної влади.

Питання чіткого визначення поняття «екологічний контроль», з'ясування змісту та розкриття його суті залишається не повністю вивченим і на сучасному етапі розвитку екологічної науки та законодавства, а тому потребує дослідження. Таке становище обумовлено існуванням проблеми юридичної термінології як складової частини юридичної техніки, що має суттєве значення для подальшого вдосконалення екологічного законодавства.

В науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття «екологічний контроль». У правовій теорії екологічний контроль розглядається як важливий елемент державного управління в галузі екології [5, с. 136], носить загальний характер і присутній в усіх галузях і сферах виконавчо-розпорядчої діяльності. Так, юридична енциклопедія тлумачить екологічний контроль як контроль за додержанням законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища усіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності й підпорядкування, а також посадовими особами та громадянами [6, с. 236].

Більш ширше визначення екологічного контролю дає В. І. Андрейцев, а саме як врегламентовану законодавством діяльність державних органів, спеціалізованих формувань екологічних громадських об'єднань, що спрямована на спостереження та перевірку дотримання юридичними й фізичними особами вимог екологічного законодавства та застосування заходів попередження екологічних правопорушень [2, с. 97].

Н. Р. Малишева вважає, що екологічний контроль є однією з найважливіших управлінських функцій, яка покладається як на державу, так і на територіальні громади, а також на різні ланки громадянського суспільства [4, с. 188].

Таким чином, поняття екологічного контролю можна визначити як перевірку виконання екологічних норм та вимог діючого законодавства з метою попередження шкідливого впливу на навколишнє природне середовище, його об'єкти, життя та здоров'я людини.

Сутність екологічного контролю полягає в тому, що контролюючі суб'єкти здійснюють облік і перевірку підконтрольних об'єктів при виконанні покладених завдань та реалізації функцій, а також у нагляді за відповідністю діяльності підконтрольного об'єкту приписам, отриманим від органу управління. Саме це сприяє встановленню порядку раціонального використання, збереження та відтворення природних ресурсів і навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, правил, норм, стандартів, нормативів та лімітів у галузі охорони довкілля, а також екологічних правил громадян України.

Майже усі екологічні проблеми є справою рук людини. Один з основних шляхів їх вирішення – це ефективне державне управління в природоохоронній та природоресурсовій галузях України. Пряма залежність ефективності діяльності природоохоронних й природоресурсових органів державної влади від дієвості їх адміністративно-правових засад, та, у свою чергу, залежність стану навколишнього природного середовища і природних ресурсів від ефективності діяльності природоохоронних й природоресурсових органів державної влади є неперечною [8, с. 18].

Екологічний контроль здійснюється шляхом спостереження за функціонуванням підконтрольних суб'єктів, виконанням ними екологічних норм і правил, одержанням об'єктивної інформації про стан природних об'єктів; аналізу зібраної інформації, виявлення тенденції, причин порушень; запровадження заходів по виявлених порушеннях; обліку конкретних порушень, дослідження їхніх причин і умов; припинення протиправних дій; виявлення винних та притягнення їх до відповідальності.

Безумовно для реалізації зазначених елементів потрібна наявність законодавства, що регламентує порядок проведення, обмеження, призупинення й припинення діяльності об'єктів господарської й іншої діяльності, у випадках порушення природоохоронного законодавства, структури й повноважень контролюючих органів, установлення предмета й меж контролю.

Разом з тим необхідно враховувати, що екологічний контроль, як функція управління природоохоронної діяльності, має певну, чітко обмежену ефективність застосування щодо вирішення проблем в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Таким чином, у науковій літературі контроль розглядається в двох аспектах: як функція управління і як

специфічна форма діяльності. Специфіка екологічної контрольної діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища обумовлена наявністю різних видів екологічного контролю.

Одним з актуальних правових питань здійснення та підвищення ефективності екологічного контролю є проблема правового регулювання його видів та класифікація.

Системний підхід до якісного аналізу видів екологічного контролю дозволяє провести дослідження екологічного контролю з позиції закономірності системи цілого та взаємодії його складових. Такий аналіз виявляє конкретні умови та можливості комплексного врахування соціальних, економічних та екологічних факторів при реалізації екологічного контролю.

У науковій літературі, беручи за критерій об'єкт контролю, виділяють екологічний контроль: за суб'єктами господарської та іншої діяльності; в області природних територій та об'єктів, що знаходяться під посиленою охороною; за поводженням з відходами виробництва та споживання; за охороною зелених насаджень. У залежності від виду негативного впливу виокремлюють екологічний контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища: від негативного фізичного впливу та від негативного біологічного впливу.

Екологічний контроль можна також класифікувати за ознакою його ресурсної спрямованості, тобто за об'єктом природи. Розрізняють контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання та охорона земель, використання та відтворення водних ресурсів, охорони, захисту, відтворення рослинного світу, ведення робіт по геологічному вивченню надр, їх використанню й охороні, охорони, використанню та відтворення тваринного світу, додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря [7, с. 62].

Залежно від уповноваженого суб'єкта, який наділений функцією контролю, та сфери його дії екологічний контроль поділяють на: державний, відомчий, виробничий, регіональний та громадський.

У свою чергу, кожен з указаних видів екологічного контролю може класифікуватися на підвиди. Підхід до вирішення цього питання залежить від вибору критерію, на підставі якого здійснюється класифікація.

При цьому, як зазначила науковець М. І. Васильєва, у сучасних умовах пріоритетним залишається державний екологічний контроль, оскільки тільки державні органи найбільш ефективно забезпечують дотримання та виконання вимог екологічного законодавства, а інші види контролю виконують другорядну роль.

Активне впровадження ринкових умов господарювання, конкуренція форм власності на природні ресурси підсилюють сьогодні необхідність виконання завдань саме державного екологічного контролю.

Контроль, являючись функцією управління, слугує важливою гарантією виконання правових екологічних вимог у галузі охорони довкілля, являється засобом забезпечення примусу суб'єктів до їх виконання. Він функціонує як надвідомчий, що розповсюджується на всі підприємства та організації (незалежно від форм власності, організаційно-правової форми та підпорядкованості), здійснюваний стосовно об'єктів, які організаційно не підпорядковані органам виконавчої влади, та відомчий (галузевий) контроль, що реалізується органами однієї галузі чи сфери у відносинах підпорядкованих ним органів та організацій, поділяється на загальний (по всім питанням) та спеціальний (перевірка окремих напрямків роботи) [1, с. 391-392].

Відомчий контроль здійснюється центральними органами виконавчої влади, їх структурними підрозділами стосовно організаційно підпорядкованих їм ланок, реалізується в рамках відповідних міністерств та комітетів, що виконують управління окремими природними об'єктами.

Зміст відомчого контролю окреслюється специфікою та задачами, які визначені галуззю підпорядкованим об'єктам, правами та обов'язками підрозділів та осіб, що наділені повноваженнями, закріпленими в положеннях про дані органи.

Важливу роль у забезпеченні дотримання екологічних вимог у діяльності підприємств покладають на виробничий екологічний контроль, що характеризується оперативністю та спеціалізацією. Завданням такого виду контролю є перевірка виконання планів та заходів з охорони та відновлення навколишнього природного середовища, раціонального використання, збереження природних ресурсів, дотримання нормативів якості природного середовища та вимог екологічного законодавства. Обов'язковість проведення виробничого екологічного контролю обумовлена тим, що підприємства складають основну категорію природокористувачів.

Діяльність щодо виробничого контролю покладається на спеціальні управління або природоохоронні відділи, лабораторії по охороні довкілля, які здійснюють постійне спостереження за впливом підприємства на природне середовище.

На підприємстві виконується загальний та спеціальний екологічний контроль. Загальний екологічний контроль проводять органи управління підприємства, які наділені загальною компетенцією – Правління, Рада директорів, Генеральний директор. Спеціальний екологічний контроль проводиться екологічною службою господарюючого суб'єкта. Якщо на підприємстві відсутня спеціальна екологічна служба, то спеціальний контроль проводить уповноважена особа (головний інженер) [3, с. 14-15]. Виробничий екологічний контроль оцінюється за показниками екологічності конкретного підприємства.

У сучасній науковій літературі сформований ще один різновид екологічного контролю, а саме – регіональний, що обумовлено тенденцією намаганням регіонів мати більшу самостійність при вирішенні своїх територіальних питань, виходячи з історичних, економічних та природних особливостей територій.

Регіональний екологічний контроль втілюється органами державного управління, органами місцевого самоврядування і громадськими екологічними об'єднаннями, з метою забезпечення додержання вимог

екологічного законодавства всіма його суб'єктами в межах визначених законодавством адміністративно-територіальних одиниць або природно-географічних районів України [8, с. 6].

Висновки. Таким чином, можна стверджувати, що координацію природоохоронної діяльності з метою забезпечення відповідності дій природокористувачів вимогам екологічної безпеки на територіальному рівні забезпечується регіональним екологічним контролем.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що екологічний контроль – це одна з найважливіших управлінських функцій, яка покладається на органи державної влади для регулювання стану довкілля та природних ресурсів.

Досліджуючи в цій статті екологічний контроль, встановлено основні ознаки, за якими він поділяється на види, а саме відповідно до: а) об'єкту контролю; б) негативного впливу; в) ресурсної спрямованості; г) уповноваженого суб'єкта; г) завдань.

Слід зазначити, що за період незалежності в Україні зроблені певні кроки щодо економічного, інституціонального, наукового забезпечення екологічного контролю, але основним питанням, яке до цього часу не вирішене, є упорядкованість та системний характер законодавчого закріплення, тому постає необхідність створення єдиного нормативно-правового акту, який би закріплював повноваження державних органів наділених функціями екологічного контролю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

- 1.Алехин А.П. Адміністративне право / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. М., 1997. 672 с.
- 2.Андрейцев В.І. Екологічне право : навч. посібник. К.: Вентурі, 1996. 186 с.
- 3.Бринчук М.М. Производственный контроль как мера охраны природы. Экологическое право. 2007. №3. С. 14-15.
- 4.Екологічне право України. Академічний курс : підручник за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. 2-ге вид. К.: ТОВ «Видавництво Юридична думка», 2008. 720 с.
- 5.Екологічне право України : навч. посібник / В.К. Попов, М.В. Шульга, В.О. Чуйков та ін. Харків: Юридична академія, 1995.
- 6.Екологічне право України : підручник за ред. А.П. Гетьмана і М.В. Шульги та ін. Харків: Право, 2005. 384 с.
- 7.Здоровко Л.М. Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.16. Харків, 2003. 20 с.
- 8.Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007.

REFERENCES:

- 1.Alekhyn, A.P. (1997). *Administrative Law*. Moskva [in Russian].
- 2.Andreitsev, V.I. (1996). *Ecological law: textbook. manual*. Kyiv: Venturi [in Ukrainian].
- 3.Brynychuk, M.M. (2007). Production control as a measure of environmental protection. *Ekologhycheskoe pravo*, 3, 14-15 [in Ukrainian].
4. Shemshuchenko, Yu.S. (Ed.). (2008). *Environmental law of Ukraine. Academic course*. Kyiv: TOV «Vydavnytstvo Yurydychna dumka» [in Ukrainian].
- 5.Popov, V.K., & Shulha, M.V., & Chuikov, V.O. et al. (1995). *Environmental Law Ukraine: Training. manual*. Kharkiv: Yurydychna akademiia [in Ukrainian].
6. Hetman, A.P., & Shulhy, M.V. (Eds.). (2005). *Environmental Law Ukraine*. Kharkiv: Pravo [in Ukrainian].
- 7.Zdorovko, L.M. (2003). *Legal issues of regional environmental control in Ukraine*. Extended abstract of candidate's thesis. Kharkiv [in Ukrainian].
- 8.Riabets, K.A. (2007). *Administrative and legal regulation of environmental activities*. Extended abstract of candidate's thesis. Kyiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 14.12.2019