



# ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Ю. ИЩУК,

аспирант кафедры административного и финансового права  
Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

## SUMMARY

The scientific article analyzes the characteristics of state control and supervision in the sphere of nature and environmental protection, legal status of above mentioned bodies of executive power in Ukraine. The concepts, contents and types of state control in the field of state control and supervision are defined. Investigated issues of state control in the sphere of environmental protection and natural resources, reasonable proposals and recommendations aimed at improvement of control and inspection bodies in the field of environment and natural resources in Ukraine.

**Key words:** state supervision and control, state inspections of environmental protection in Ukraine, environmental protection, procurator, administrative regulation.

\* \* \*

В научной статье осуществлен анализ особенностей осуществления государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды, правового положения данных органов исполнительной власти в Украине. Определено понятие, содержание и виды государственного контроля в данной сфере. Исследованы проблемные вопросы осуществления государственного контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования, обоснованы предложения и рекомендации, направленные на совершенствование деятельности контрольно-инспекционных органов в области охраны окружающей среды и природопользования в Украине.

**Ключевые слова:** государственный надзор и контроль, государственные инспекции в сфере природопользования в Украине, охрана окружающей природной среды, прокурорский надзор, административно-правовое регулирование.

*Постановка проблемы. Следует отметить, что проблемы охраны окружающей среды и природопользования, которые являются актуальными для человечества, влияют на все сферы общественной жизни, а потому требуют для своего решения скоординированных усилий практически всех участников общественных отношений, возникающих в сфере взаимодействия природы и общества.*

Учитывая вышеуказанные обстоятельства, в Украине осуществляются мероприятия, направленные на создание оптимальной и сбалансированной системы регулирования охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Эта система базируется на организационном объединении усилий государственных, местных органов, общественных организаций, причастных к решению проблем в данной сфере, на общегосударственном и местном уровнях на основе действующего законодательства Украины.

В связи с этим, подчеркнем, что следует подробно рассмотреть особенности государственного надзора и контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине, институциональные основы экономико-правового механизма охраны окружающей среды, систему и

компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в данной сфере, особенности их взаимодействия и т.д.

**Актуальность темы исследования.** Административно-правовое регулирование охраны окружающей среды является важным инструментом в функционировании современного государства. Охрана окружающей среды дает возможность сохранить, воспроизвести, обеспечить экологический баланс в природе, нормальное существование, развитие самого человека и общества. Значительный антропогенное воздействие на природу, переросший критерии самовосстановления экосистем, привел к увеличению процессов деградации объектов природы. Это нашло отражение в изменениях генофонда живой природы и человека, дефиците чистой питьевой воды, загрязнении почв, растительности и окружающей среды в целом. Публично-правовой характер и особенно-

сти экологических правоотношений, перерастания экологических проблем на ранг государственной политики и международных отношений подчеркивают актуальность исследования особенностей государственного надзора и контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования. В связи с этим возникает потребность в исследовании особенностей деятельности органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и решения проблем его нормативно-правового обеспечения.

**Состояние исследования вопроса.** Общенаучной основой при исследовании данного вопроса стали научные труды ведущих специалистов в области экологического и административного права: В.Б. Аверьянова, В.И. Андрейцева, Г.И. Балюк, В.И. Борейко, А.П. Гетьмана, В.А. Зуева, Р.А. Калюжного, Т.С. Кичилук, В.К. Колпакова, В.В. Костицкого, Н.Р. Кобецкого, В.И. Курило, К.А. Рябец, В.А. Липкана, А.А. Погрибного, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупы. Проблемы административно-правовых мер по охране окружающей среды и природопользования исследовали также А.Ф. Андриша, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, Л.В. Коваль, Л.П. Коваленко и др.



Вместе с тем, научные исследования особенностей осуществления государственного надзора и контроля в области окружающей среды и природопользования в Украине, несмотря на полученные результаты и накопленный опыт, требуют совершенствования действующего законодательства и государственной политики в области охраны окружающей среды и природопользования.

**Цель и задачи научной статьи** заключается в том, чтобы на основе изученных научных работ, международного опыта, действующего законодательства Украины сформулировать и выделить новые научно-обоснованные предложения по совершенствованию деятельности контрольно-инспекционных органов в области охраны окружающей среды и природопользования в Украине и определение их особенностей на данном этапе развития.

#### **Изложение основного материала.**

Одной из важнейших функций охраны окружающей среды и природопользования являются государственный контроль и надзор в этой сфере. Для выяснения его специфики необходимо сначала остановиться на некоторых общих признаках контроля и надзора, а затем определить и специфику сферы охраны окружающей среды и природопользования.

В.М. Гаращук отмечает, что, исходя из понимания сущности контроля в сфере правового регулирования, как наблюдения за соответствием деятельности управляемого объекта тем предписаниям, которые он получил от управляющего субъекта и выполнении принятых решений, он является конкретным самостоятельным видом работы. Функция контроля в административно-правовом регулировании состоит в анализе и сопоставлении фактического состояния в той или иной сфере требованиям, которые поставлены перед ними, отклонениями в выполнении поставленных задач и причинах этих отклонений, а также оценке деятельности и целесообразности именно такого пути [1, с. 13].

Такая специфичность назначения контроля позволяет выделить его среди других функций государственного регулирования, создать специальные

органы, которые не выполняют или почти не выполняют других функций, кроме государственного контроля.

Следует отметить, что статьей 34 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» регламентируется задачи контроля в сфере охраны окружающей природной среды, которое заключается в обеспечении соблюдения требований действующего экологического законодательства всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от форм собственности и подчинения, а также гражданами [2].

Государственному контролю также подлежат использование и охрана земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов и другой растительности, животного мира, морской среды и природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны республики, природных территорий и объектов, подлежащих особой охране.

Контроль в области охраны окружающей среды и природопользования проводится в формах предварительного и текущего контроля.

Предварительный контроль – это контроль, который осуществляется применительно к различным видам деятельности, которые могут повлиять на состояние окружающей среды, например, согласование с органами по охране окружающей среды проектов строительства объектов, участие представителей этих органов в работе государственных приемных комиссий и т.п.

Текущий экологический контроль – это контроль, который осуществляется на стадиях эксплуатации объектов, влияющих на состояние окружающей природной среды, в процессе использования природных ресурсов и т.п. [3, с. 56].

Раскрывая понятие и содержание административно-правового надзора в области охраны окружающей среды как разновидности контроля, следует отметить, что сегодня в специальной юридической литературе пока нет серьезных исследований, посвященных анализу особенностей государствен-

ного надзора и контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине.

Подчеркиваем, что к содержанию контрольной деятельности в сфере охраны окружающей природной среды следует отнести:

- обследование подконтрольных объектов с целью выявления нарушений требований экологического законодательства;
- составление актов по результатам проверок;
- применение к нарушителям экологического законодательства мер и привлечения к юридической ответственности виновных лиц [4, с. 98].

Немаловажным фактором является координация природоохранной деятельности, которая осуществляется для обеспечения соответствия действий природопользователей требованиям экологического законодательства, согласование коллективных усилий в достижении поставленных целей и задач. Такая координация осуществляется на базе нормативно-правовых предписаний по охране окружающей природной среды на общегосударственном и территориальном уровнях. Применение предписаний экологического законодательства на местах обеспечивают территориальные органы регулирования, а именно территориальные подразделения органов специальной природоохранной компетенции, органы местного самоуправления, местные государственные администрации и др. Координационная сторона деятельности этих органов заключается в определении максимальных и минимальных пределов экологической хозяйственной деятельности.

Таким образом, можно констатировать, что особенностью государственного надзора и контроля в области охраны окружающей среды является предоставление органам государственной власти, которые его осуществляют, особых полномочий и функций, нетипичных для других субъектов контроля.

Контроль в области охраны окружающей среды и природопользования в Украине в той или иной форме осуществляют практически все органы государства, в частности Верхов-



ная Рада Украины, Президент Украины, Кабинет Министров Украины, центральные органы исполнительной власти, местные государственные администрации, органы местного самоуправления, принимающих решения по вопросам охраны окружающей среды и природопользования [5, с. 154].

В соответствии со ст. 35 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», государственный контроль в сфере охраны окружающей природной среды осуществляется Советами и их исполнительными и распорядительными органами, специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам экологии и природных ресурсов, его органами на местах и другими специально уполномоченными государственными органами [2].

Государственному контролю в Украине подлежат: использование и охрана земель, недр, поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, лесов и другой растительности; животного мира, морской среды и природных ресурсов территориальных вод, континентального шельфа и исключительной (морской) экономической зоны республики; природных территорий и объектов, подлежащих особой охране, состояние окружающей среды и т.д. [6, с. 131].

Среди этих органов государственной власти следует выделить специально уполномоченные органы, которые выполняют функции государственного правоохранительного контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине. К ним, в соответствии с действующим законодательством Украины, относятся:

- Министерство экологии и природных ресурсов Украины охраны окружающей природной среды Украины. Этот орган осуществляет государственный надзор (контроль) за соблюдением требований законодательства об охране окружающей природной среды, рациональное использование, воспроизводство и охрану природных ресурсов, воспроизводство и охрану земель, экологической и в пределах своей компетенции радиационной безопасности, охране и использова-

ния территорий и объектов природно-заповедного фонда, сохранения, воспроизводства и устойчивого использования био- и ландшафтного разнообразия, формирования, сохранения и использования экологической сети, по вопросам обращения с отходами (кроме обращения с радиоактивными отходами), опасными химическими веществами, пестицидами и агрохимикатами, осуществления государственного геологического контроля [7].

- Государственная экологическая инспекция Украины (Госэкоинспекция Украины), которая является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра экологии и природных ресурсов Украины. Госэкоинспекция Украины осуществляет государственный надзор (контроль) за соблюдением центральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, местными органами местного самоуправления в части осуществления делегированных им полномочий органов исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями независимо от формы собственности и хозяйствования, гражданами Украины, а также юридическими лицами-нерезидентами требований: законодательства об экологической и радиационной безопасности, законодательства об использовании и охране земель, законодательства об охране и рациональном использовании вод и воссоздания водных ресурсов и т.п. [8].

- Государственная инспекция сельского хозяйства Украины (Держсільгоспінспекція України), которая является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра аграрной политики и продовольствия Украины, входит в систему органов исполнительной власти и обеспечивает реализацию государственной политики в сфере надзора (контроля) в агропромышленном комплексе. Держсільгоспінспекція України, в соответствии с возложенными на нее задачами, организует и

осуществляет государственный надзор (контроль) в части соблюдения земельного законодательства, использования и охраны земель всех категорий и форм собственности [9].

- Государственное агентство лесных ресурсов Украины (Гослесгентство Украины), которое является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра аграрной политики и продовольствия Украины, входит в систему центральных органов исполнительной власти и обеспечивает реализацию государственной политики в сфере лесного и охотничьего хозяйства. Гослесгентство Украины, в соответствии с возложенными на него задачами, осуществляет государственное управление в области ведения лесного и охотничьего хозяйства, а также государственного контроля за соблюдением законодательства по ведению лесного хозяйства [10].

- Государственное агентство водных ресурсов Украины (Госводагентство Украины), которое является центральным органом исполнительной власти, деятельность которого направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра экологии и природных ресурсов. Основной задачей Госводагентства Украины является реализация государственной политики и контроля в сфере управления, использования и воспроизводства поверхностных водных ресурсов, развития водного хозяйства и мелиорации земель, эксплуатации государственных водохозяйственных объектов комплексного назначения, межхозяйственных оросительных и осушительных систем и т.д. [11].

Отметим, что, согласно предоставленным правам, органы государственного надзора и контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине имеют право составлять акты проверок и протоколы о нарушении законодательства в сфере охраны окружающей природной среды, рассматривать дела об административных экологических правонарушениях. Кодексом Украины об административных правонаруше-



ниях установлена административная ответственность граждан и должностных лиц за нарушения в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Органы, осуществляющие государственный надзор и контроль в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине, имеют право применять меры административного принуждения. А.П. Поленьев, в частности, к ним относит: ограничение, временный запрет или прекращение деятельности предприятий, учреждений, организаций объектов в случае нарушения ими законодательства об охране окружающей природной среды. Указанные решения принимаются в пределах своей компетенции Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Автономной Республики Крым, местные государственные администрации, Министерство экологии и природных ресурсов Украины, органы государственного санитарно-эпидемиологического надзора, другие специально уполномоченные государственные контрольно-инспекционные органы и органы местного самоуправления [12, с. 108]

Органы местного самоуправления также играют важную роль в охране окружающей среды и природопользования в Украине. Ведь именно от их деятельности зависит сохранение природных богатств, предотвращение экологически вредного воздействия хозяйственной и иной деятельности, оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды. Поэтому надзор за соблюдением природоохранного законодательства органами местного самоуправления является одним из приоритетных направлений прокурорской деятельности в Украине.

Т.В. Корнякова отмечает, что прокурорский надзор, в первую очередь, должен обеспечивать соответствие актов органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды и природопользования законодательству Украины, а также выполнение этими органами предоставленных им полномочий по поддержанию надлежащего состояния окружающей среды на подведомственной им территории и осуществления контроля за

соблюдением ими природоохранного законодательства [13, с. 26].

Таким образом, органы прокуратуры выполняют важную природоохранную функцию и является одним из элементов общей надзорной системы в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине.

В связи с этим, считаем, что в прокурорский надзор следует добавить обязательное ознакомление с обращением граждан и юридических лиц, средств массовой информации по информированию населения о состоянии окружающей природной среды в Украине, и проверять соблюдение требований действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

В зависимости от характера выявленных нарушений прокурор принимает меры реагирования, к которым относятся протесты, например, на незаконные решения совета или его исполкома о выдаче разрешений на специальное использование природных ресурсов, использование средств фонда охраны природы не по назначению и т.п.

В случае выявления нарушений законодательства Украины по охране окружающей природной среды и природопользования на конкретных объектах хозяйствования или в органах вневедомственного контроля работниками прокуратуры проводятся проверки, по результатам которых решается вопрос о возбуждении уголовного дела или производства по делу об административном правонарушении, а также о возмещении вреда, причиненного окружающей природной среде и здоровью граждан вследствие несоблюдения норм законодательства.

Исследуя прокурорский надзор, М.К. Якимчук и В.И. Ниндипова в своих трудах доказывают, что необходимость в непосредственном прокурорском реагировании возникает также в связи с защитой государственного экологического интереса, когда в результате несоблюдения требований законодательства сужаются права и интересы значительной части населения или отдельных регионов [14, с. 31].

Проведение прокурорских проверок соблюдения законодательства Украины в сфере охраны окружаю-

щей среды может быть вынужденной мерой в случаях, когда полномочия специальных органов государственного контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования и надзора исчерпаны, а загрязнение природной среды продолжается, или при бездействии этих органов, попустительстве с их стороны нарушений норм законодательства, направленных на защиту окружающей среды от загрязнения, что приводит к серьезным деформациям в законотворческой практике, что в свою очередь, причиняет существенный вред.

**Выводы.** Проанализировав особенности государственного контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине, следует предоставить собственное определение этого понятия. Так, государственный контроль в области охраны окружающей среды и природопользования – это регламентированная законодательством деятельность специально уполномоченных государственных органов и специализированных формирований экологических общественных объединений, направленная на наблюдение и проверку соблюдения юридическими и физическими лицами требований экологического законодательства и применения мер по предупреждению правонарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине.

Особенностью прокурорского надзора в данной сфере является то, что при осуществлении надзора в сфере охраны окружающей среды органы прокуратуры исходят из требований законодательства проводить прокурорские проверки только при наличии данных о нарушении закона и в случаях, требующих непосредственного прокурорского вмешательства, когда полномочия других органов для их устранения и привлечения виновных к ответственности исчерпаны.

При нынешнем ослаблении административного влияния государства в сфере охраны окружающей среды и природопользования, а также неполного использования как экономических рычагов, так и института юридической ответственности, прокурорский надзор может стать средством





достаточно эффективного государственного обеспечения требований охраны окружающей среды как субъектами хозяйствования, так и органами государственного регулирования, в том числе и контроля в сфере охраны окружающей среды и природопользования, даже в условиях трансформации полномочий прокуратуры в соответствии со ст. 121 Конституции Украины.

Таким образом, государственный надзор и контроль в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Украине выступает механизмом обеспечения законности в этой сфере и рационального использования природных ресурсов, как один из методов регулятивной деятельности. При этом контроль осуществляется с целью обеспечения соответствия деятельности природопользователей с природными условиями и потребностями, содержащимися в нормативной документации, утвержденной в установленном порядке.

Для обеспечения эффективного и перспективного государственного контроля в сфере охраны окружающей природной среды и природопользования в Украине необходимо сконцентрировать внимание на таких стратегических направлениях данной деятельности:

- создать соответствующую законодательную и институциональную базу для внедрения стратегии устойчивого развития, управленческой модели «экологически социальной рыночной экономики», и интеграции их принципов в политику в сфере экологии в Украине;

- внести изменения и дополнения в действующую законодательную и нормативно-правовую базы, регулирующие деятельность контрольно-инспекционных органов области охраны окружающей среды и природопользования, разработать и принять новые законодательные акты в контексте современных рыночных отношений и глобализационных процессов;

- восстановить и развить программный подход в государственном управлении в области охраны окружающей среды и безотлагательно принять необходимые государственные целевые программы;

- обеспечить надлежащее институциональное развитие государственных инспекций в сфере природопользования в системе исполнительной власти в Украине;

- увеличить численность высококвалифицированных и профессиональных кадров в контрольно-инспекционных органах в области охраны окружающей среды и природопользования в Украине путем подготовки и привлечения профессиональных специалистов, имеющих современное мышление и знания;

- нарастить финансовое и материально-техническое обеспечение органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды на национальном и местном уровнях;

- принять действенные меры по углублению экологического просвещения и образования граждан и служащих органов государственной власти и местного самоуправления.

#### **Список использованной литературы:**

1. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: навч. посіб. / Гарашук В.М. – Х., 1999. – 53 с.

2. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 41. – ст. 546.

3. Адміністративне право України [Текст]: Навч. посіб. / Під ред. Ю.П. Битяка. – М.: Право, 2000. – 502 с.

4. Кочетков Ю.В. Державний контроль у сфері захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Кочетков Юрій Вікторович. – Запоріжжя, 2007. – 234 с.

5. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / Андрійко О.Ф. – К.: Наук. думка, 2004. – 304 с.

6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

7. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011 // Вер-

ховна Рада України. – Офіц. вид. - К.: Парлам. вид-во, 2011. – 260 с.

8. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 459/2011 // Верховна Рада України. – Офіц. вид. - К.: Парлам. вид-во, 2011. – 260 с.

9. Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011 // Верховна Рада України. – Офіц. вид. - К.: Парлам. вид-во, 2011. – 260 с.

10. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 458/2011 // Верховна Рада України. – Офіц. вид. - К.: Парлам. вид-во, 2011. – 260 с.

11. Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 453/2011 // Верховна Рада України. – Офіц. вид. - К.: Парлам. вид-во, 2011. – 260 с.

12. Полінець О.П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01 / Полінець Олександр Петрович. – К., 2003. – 248 с.

13. Корнякова Т.В. Прокуратура і органи позавідомчого контролю: нагляд і взаємодія: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Корнякова Тетяна Всеволодівна. – Одеса, 2004. – 214 с.

14. Якимчук М.К. Прокурорський нагляд і засади управління в органах прокуратури України: [програма спецкурсу] / М.К. Якимчук, В.І. Ніндіпова. – Чернівці: Рута, 2004. – 87 с.