

УДК 502.35

ПАРАДИГМА РЕФОРМУВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ПОГЛЯДІВ НА СИСТЕМУ НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА В ПРИРОДООХОРОННІЙ ГАЛУЗІ

Третяк А.М.¹ Третяк В.М.²

¹ доктор економічних наук, професор, член – кореспондент НААН України, директор ННІ економіки та екології природокористування Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління Мінприроди України

² доктор економічних наук, професор кафедри екології та економіки землекористування Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління Мінприроди України

Сформовано, нову парадигму суспільних поглядів на систему нагляду (контролю) за дотриманням законодавства в природоохоронній галузі у зв'язку із євроінтеграційними процесами в Україні. **Ключові слова:** державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, нагляду за дотриманням законодавства в природоохоронній галузі, реформування системи нагляду.

Сформировано, новую парадигму общественных взглядов на систему надзора (контроля) за соблюдением законодательства в природоохранной области в связи с евроинтеграционными процессами в Украине. **Ключевые слова:** государственный контроль в сфере охраны окружающей природной среды, надзора за соблюдением законодательства в природоохранной отрасли, реформирования системы надзора.

Formed, a new paradigm of public opinion on the system of supervision (control) over compliance with legislation in the environmental field in connection with yevrointehrtsynymy processes in Ukraine. **Keywords:** state control in the field of environmental protection, Supervision of Legislation in the environmental sector, reform of supervision.

Постановка проблеми

Відповідно до статті 35 «Державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів

здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику *із здійснення державного нагляду (контролю)* у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Державному контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища, а також дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі.

Система організації державного контролю за додержанням природоохоронного законодавства за останні роки неодноразово змінювалась, проте прийняті до цього часу управлінські рішення в напрямку створення ефективної, сучасної, цілісної системи на жаль є малорезультативними і мало-ефективними. Зокрема, як відмічено в проекті Концепції реформування системи нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства України, оприлюдненій на слуханнях Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи на тему: "Реформування природоохоронної галузі: зміна системи нагляду за дотриманням законодавства" 16.12.201015 р., існуюча система має високий рівень корупції та не прозору систему прийняття рішень щодо порушників, характеризується відсутністю адекватної системи відповідальності суб'єктів за порушення природоохоронного законодавства та відсутністю

єдиних електронних реєстрів і неналежного рівня інформаційного обміну.

Як відомо, система будувалась на принципах покарання за вже здійснені порушення, а системні заходи з поновлення та відновлення природних ресурсів законодавчо не визначались та не проводились. Наприклад, протягом останніх трьох років було встановлено та розраховано понад 150 млн. грн. шкоди, завданої незаконною вирубкою зелених насаджень невідновленими особами. В результаті, шкода до бюджету не сплачена, винні не встановлені та не покарані. Заходи з відновлення нанесених збитків природі - не здійснені.

Як відмічено в проекті Концепції, мають місце розпорошення та дублювання наглядових (контрольних) функцій Держави між органами виконавчої влади, відсутність єдиного підходу до здійснення наглядових та контрольних функцій, що знижує ефективність їх здійснення, та не дає можливості проведення загальної оцінки ситуації. Зокрема, державний нагляд (контроль) у природоохоронній сфері наразі здійснюють 6 органів виконавчої влади: *Держекоінспекція* - за 11 ресурсними напрямками (земля, надра, поверхневі води, атмосферне повітря, тваринний (у тому числі водні живі ресурси) та рослинний світ, природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, екологічна та в межах компетенції радіаційна безпека, об'єкти і території природно-заповідного фонду, поводження з відходами та небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами); *Держгеонадра* - за геологічним вивченням та використанням надр; *Держлісагенство* - за викорис-

танням, відтворенням лісу, веденням лісового і мисливського господарства та полюванням; *Держсільгоспінспекція* - за дотриманням вимог земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів; *Держрибагенство* - за використанням та відтворенням та охороною водних біоресурсів; *Держсанітслужба* - за якістю питної води та моніторингу атмосферного повітря.

Таким чином, урахуваючи Євроінтеграційні прагнення України, необхідно терміново розпочинати докорінне реформування цієї системи з метою переходу на європейську модель нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства.

Метою дослідження є обґрунтування зміни суспільних поглядів на систему нагляду (*контролю*) за дотриманням законодавства в природоохоронній галузі у зв'язку із її реформуванням та євроінтеграційними процесами в Україні.

Виклад основного матеріалу

Метою реформування системи державного нагляду (*контролю*) у сфері охорони довкілля є зменшення частоти проведення перевірок та підвищення їх ефективності, забезпечення дотримання принципу «якість перевірок, а не кількість», передбачення створення єдиного контролюючого органу у сфері довкілля та передача йому всіх функцій контролю у цій сфері та врахування в його компетенції вимог Директиви № 2010/75/ЄС про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль забруднень) та Директиви № 96/82/ЄС про контроль за загрозами значних небезпек, пов'я-

заних з небезпечними речовинами, із змінами і доповненнями, внесеними Директивою № 2003/105/ЄС та Регламентом (ЄС) № 1882/2003, постанови Кабінету Міністрів України 10.09.2014 № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», пунктом 2 якої передбачено ліквідувати Державну інспекцію сільського господарства, поклавши функції із здійснення державного нагляду (*контролю*) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів - на Державну екологічну інспекцію.

Згідно із статтею 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (*контролю*) у сфері господарської діяльності» **державний нагляд (*контроль*)** - це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (далі - органи державного нагляду (*контролю*)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпек для населення, навколишнього природного середовища [1].

Функціонування сучасного суспільства неможливо уявити без державного управління, ефективність якого забезпечується різноманітними заходами, серед яких важливе місце займають контрольно-наглядові. Управлінська діяльність є загальною функцією для всіх гілок влади і, відповідно,

контрольно-наглядова діяльність, виступаючи частиною управлінської діяльності, також є для них загальною. Контрольно-наглядову діяльність можна характеризувати або з управлінської, або з юридичної точок зору. У першому випадку йдеться про функцію управління, стадію управлінського циклу, реалізацію принципу зворотного зв'язку в управлінні. У другому – про засіб забезпечення законності в реалізації виконавчої влади [2, с. 9].

Відомо, що контроль є однією з найважливіших функцій держави. Його зміст полягає у спостереженні за законністю і доцільністю діяльності, наданні їй оцінки з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних та інших позицій. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, підприємств, організацій, їх захисту від надмірної державної опіки контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються правовими актами, які дають їм можливість здійснювати тільки нагляд. Безумовно, контроль та нагляд – основні способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Це – подібні види державної діяльності, хоча між ними є певні суттєві відмінності.

У Великому юридичному словнику «нагляд» визначається як «контроль, що здійснюється», вказується на існування «судового нагляду», але пишеться, що судову владу характеризує наявність «контрольних повноважень» [3, с. 6]. Н. В. Вітрук серед державних органів, що здійснюють конституційний контроль, називає, зокрема, спеціалізовані органи конституційного контролю у вигляді органів конституційного нагляду. Про співвідношення термінів «нагляд» та «контроль» гово-

рить і М. В. Руденко, який зазначає, що через відповідні служби, інспекції, комітети, комісії, управління, відділи держава здійснює контроль (нагляд) за додержанням правових приписів [4, с. 29]. В. Є. Чіркін стверджує, що «нагляд» – це також «контроль» [5]. І. П. Ільїнський та Б. В. Щетинін наголошують на відсутності різниці між контролем та наглядом [6, с. 42].

Разом з тим, згідно статті 187 «Завдання контролю за використанням та охороною земель» Земельного кодексу України контроль за використанням та охороною земель полягає в забезпеченні додержання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України. Відповідно до статті 188 «Державний контроль за використанням та охороною земель» державний контроль за використанням та охороною земель здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (*контролю*) в агропромисловому комплексі, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель - центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (*контролю*) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Контроль походить від французького «Controle» - перевірка, і означає процес, що забезпечує досягнення системою поставлених цілей та складається з трьох основних елементів [8]:

✚ встановлення стандартів діяльності системи, що підлягають перевірці;

✚ вимірювання досягнутих результатів з очікуваними результатами;

✚ коригування управлінських процесів, якщо досягнуті результати істотно відрізняються від встановлених стандартів.

Контроль — одна з основних функцій системи управління. Він в системі управління здійснюється на основі спостереження за поведінкою керованої системи з метою забезпечення оптимального її функціонування (*вимірювання досягнутих результатів і співвіднесення їх із очікуваними результатами*). На основі даних контролю здійснюється адаптація системи, тобто прийняття оптимальних управлінських рішень.

Разом з тим, державний контроль — це форма здійснення державної влади, що забезпечує дотримання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави [8].

На думку В. М. Гаращука, що відрізняє контроль від нагляду, це те, що контролюючий орган на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи (але аж ніяк не наглядові) мають право самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягати винних осіб до правової відповідальності і становлять основні відмінності контролю від нагляду [9].

Д. М. Бахрах зазначає, що наглядова діяльність є складовою частиною державного управління. Її головне

завдання — забезпечити якість продукції, послуг і безпеку громадян, суспільства, держави. Адже, контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових. Разом з тим, в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються — їм надається можливість здійснювати лише нагляд. У тих же випадках, коли між перевіряючими і тими, хто перевіряється, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки [10, с. 40].

На думку Д. М. Овсянко нагляд є самостійним видом контрольно-наглядової діяльності, якому властиві свої особливості [11, с. 261] а Ю. П. Битяк вважає [12, с. 223–224], що метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління. Нагляд і контроль розрізняються також і за обсягом їх діяльності: органи адміністративного нагляду обмежуються перевіркою дотримання певних правил; органи зовнішнього контролю, крім цього, займаються і питаннями господарської діяльності, виконанням планових завдань за кількісними і якісними показниками тощо [13, с. 140].

Таким чином, такі ознаки, як безперервність, втручання в повсякденну (оперативну) діяльність, усунення

причин та умов, що сприяють правопорушенням, застосування заходів адміністративного примусу, притягнення до адміністративної відповідальності є характерними і для органів, що здійснюють наглядову діяльність, зокрема екологічної інспекції.

Побудова в Україні правової держави, перехід на ринкові відносини, прагнення України до вступу у Євросоюз вимагає скорочення державного втручання в діяльність організацій, у життя громадян, і за цих умов обсяг нагляду має постійно розширюватися за рахунок звуження обсягу контролю. Обсяг наглядової діяльності розширюється ще й тому, що в житті суспільства збільшується роль екологізації природокористування, різноманітних природоохоронних правил, нагляд за дотриманням яких — важлива умова забезпечення екологічної безпеки держави та її громадян.

Враховуючи викладене, нагляд як вид державної діяльності можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах, зокрема в природоохоронній галузі, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом повноважень і спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень законодавства, а також притягнення порушників до відповідальності.

Отже, *нагляд в природоохоронній галузі здійснюється з метою:*

➤ отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан дотримання законодавства України на піднаглядному об'єкті чи у певній сфері суспільних відносин;

➤ застосування заходів попередження правопорушень (*в деяких ви-*

падах з правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду);

➤ надання допомоги піднаглядному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм;

➤ вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Висновки

Нагляд за дотриманням законодавства в природоохоронній галузі, як вид державної діяльності, це як сукупність безперервних дій зі спостереження за додержанням законності у суспільних відносинах в природоохоронній галузі, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом повноважень і спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень законодавства, а також притягнення порушників до відповідальності. В цьому зв'язку, державний нагляд в природоохоронній галузі має забезпечувати охорону суспільних відносин і природних цінностей не тільки від правопорушень, але й від об'єктивно протиправних дій та стихійних явищ. Суб'єкти наглядової діяльності (*органи виконавчої влади, місцевого самоврядування*) зобов'язані піклуватися насамперед про те, щоб не допустити, запобігти настанню шкідливих наслідків, виявити обставини, що можуть бути їх причиною, і вжити певних заходів для усунення виявлених відхилень. Відповідно, на перший план повинні стати — прогноз, попередження, припинення, щоб не допустити настання шкоди, а на другий — застосування каральних санкцій для загальної й індивідуальної превенції

правопорушень у майбутньому. Зазначене, особливо актуальне для теперішнього реформування природоохоронної діяльності, у якій адміністративний нагляд займає особливе місце і роль.

Список літератури.

1. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Електронний ресурс: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-16/page2>.
2. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія / Х. П. Ярмачі. – Одеса: Юридична література, 2006. – 336 с.
3. Большой юридический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1998. – 790 с.
4. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / М. Руденко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 29–33.
5. Чиркин В. Е. Контрольная власть / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – № 4. – С. 10–18.
6. Ильинский И. П. Конституционный контроль и охрана конституционной законности в социалистических странах / И. П. Ильинский, Б. В. Щетинин // Советское государство и право. – 1969. – № 9. – С. 40–44.
7. Земельний кодекс України. № 2768-III від 25.10.2001 // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 3-4. Електронний ресурс: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
8. Електронний ресурс: http://glossary.ru/cgi-bin/gl_sch2.cgi?RDuxzkgwxyilt;p!qutywur.
9. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 412 с.
10. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 32–43.
11. Овсянко Д. М. Административное право: учебное пособие; изд. 3-е, перераб. и доп. / Д. М. Овсянко. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с.
12. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2000. – 520 с.
13. Денисов Р. И. Административный надзор в сфере дорожного движения / Р. И. Денисов. – М.: ВНИИБД МВД СССР, 1981. – 194 с.

УДК 338:504

Дмитрієва О.О.¹, Хоренжая І.В.²

¹ док. економ. наук, с.н.с., заст. директора, Науково-дослідна установа «Український науково-дослідний інститут екологічних проблем» (УкрНДІЕП), м. Харків.

² канд. техн. наук, гол. консультант секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, Апарат Верховної Ради України, м. Київ.

ОРГАНІЗАЦІЯ ЕКОЛОГІЧНО БЕЗПЕЧНОГО ВОДОВІДВЕДЕННЯ В НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ УКРАЇНИ

У статті наведено нові технічні аспекти методології перевлаштування існуючого водовідведення в населених пунктах у систему екологічно безпечного водовідведення з урахуванням аварійних ситуацій, технології спільного очищення поверхневих, дренажних, господарсько-побутових і виробничих стічних вод на очисних спорудах каналізації. **Ключові слова:** екологічно безпечне водовідведення, поверхневі стічні води, господарсько-побутові стічні води, виробничі стічні води, дренажні води, регулюючі смонти, підтоплення, дренаж.

Дмитрієва Е.А., Хоренжая И.В. Организация экологически безопасного водоотведения в населенных пунктах Украины. В статье приведены новые технические аспекты методологии переустройства существующего водоотведения в населенных пунктах в систему безопасного водоотведения с учетом аварийных ситуаций, технологии совместной очистки поверхностных, дренажных, хозяйственно-бытовых и производственных сточных вод на очистных сооружениях канализации.

Dmitrieva E.A., Khorenzhaja I.V. Organization of ecologically safe water removal in populated settlements of Ukraine. In Article are presented New technical aspects of methodology reorganization of existing water removal in the populated areas in water removal system with account of emergency situations, technology of joint treatment of superficial, drainage, economic and of household and production waters on wastewater treatment plants.

Метою цієї роботи є встановлення механізму вирішення проблеми забруднення поверхневих водних об'єктів з території населених пунктів України шляхом упорядкування в населених пунктах існуючого водовідведення відповідно до принципів створення систем водовідведення в населених пунктах країн ЄС.

Однією з найбільш гострих екологічних проблем нашої країни є неза-

довільний стан поверхневих і підземних водних ресурсів, їх кількісна обмеженість та якісне виснаження, які зумовлені незадовільною еколого-водогосподарською діяльністю на більшості водних об'єктів.

Однією з основних причин погіршення якісного стану водних ресурсів є скид недостатньо очищених та неочищених зворотних вод з території населених пунктів. Із загального