

А. Гетьман, проф. НЮА України

Процедура реалізації матеріальних норм у галузі екологічного контролю

Екологічний контроль є важливим інститутом екологічного законодавства України. Саме завдяки його реалізації забезпечується додержання вимог раціонального використання та відтворення природних ресурсів і навколишнього природного середовища, стандартів та нормативів у галузі охорони довкілля, екологічної безпеки, екологічних прав громадян України. Сутність цього контролю полягає в тому, що контролюючі суб'єкти перевіряють виконання підконтрольними об'єктами приписів екологічного законодавства.

Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» контролюючими суб'єктами в галузі екологічного контролю є ради народних депутатів, Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, його органи на місцях, а також інші спеціально уповноважені на це державні органи.

Екологічному 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, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього середовища.

У теорії права контроль розглядається у двох аспектах: як функція управління та як специфічна форма діяльності¹. Такий

¹ Див.: *Горшенев В. М., Шахов И. Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С. 23–25.

підхід до розуміння контролю не залишився поза увагою в галузевій юридичній науці, в тому числі в науці екологічного права. Так, О. Голиченков, досліджуючи теорію і практику правового регулювання екологічного контролю, зазначав: «Екологічний контроль можна розглядати на трьох рівнях: як функцію, гарантію та правову форму екологічної діяльності»¹.

Інституту екологічного контролю, що містить сукупність матеріальних норм екологічного права, притаманна відповідна процесуальна форма, яка забезпечує його безпосередню реалізацію. Її слід розглядати як урегульовану процесуальними нормами екологічного законодавства діяльність спеціально уповноважених на те державних органів управління в галузі використання, відтворення і охорони довкілля по нагляду і перевірці відповідності функціонування підконтрольних об'єктів прийнятим у законодавстві екологічним імперативам. Зазначена процесуальна форма є провадженням (процедурою реалізації) з екологічного контролю.

Залежно від поресурсової спрямованості екологічного контролю як функції управління його провадження (процедуру реалізації) можна класифікувати на такі види: за використанням і охороною земель; за використанням і охороною вод; за використанням, відтворенням і охороною лісів та нелісової рослинності; за використанням і охороною надр; за використанням, відтворенням і охороною тваринного світу; за використанням і охороною територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за охороною атмосферного повітря.

Провадження з екологічного контролю має відповідну послідовність виконуваних дій, об'єднаних в самостійні стадії. В юридичній літературі є декілька точок зору щодо виділення стадій контрольного провадження. Так, М. Селівон, аналізуючи контрольні функції органів державної влади, виділив такі стадії: а) вибір об'єкта контролю та способів його здійснення; б) спостереження і перевірка з метою виявлення фактичного стану справ; в) аналіз, тобто співставлення фактичного виконання з певною метою і заданою програмою діяльності та оцінка допущених невідповідностей і порушень; г) вироблення та прийняття рішень, рекомендацій з поліпшення стану справ чи інформація компетентних органів про свої висновки і пропозиції щодо поліпшення діяльності

¹ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1992. С. 106.

цього підконтрольного органу; г) виконання рішення, що дасть змогу позбутися причини порушень у майбутньому¹.

На думку О. Шоріної, процес щодо здійснення контролю включає в себе три стадії: а) констатацію, тобто встановлення фактичного стану справ; б) аналізу, тобто порівняння фактичного стану із заданим режимом і оцінкою характеру відхилень, що можуть допускатися; в) розробку заходів щодо поліпшення й корегування процесу управління, вживання заходів щодо їх реалізації².

Виділяються також сім стадій контрольної діяльності, а саме: а) планування перевірки і організаційних заходів щодо її проведення; б) підготовка до перевірки; в) проведення перевірки; г) складання, обговорення й прийняття контролюючим органом акта перевірки, прийняття рішень стосовно неї і ознайомлення з ним зацікавлених органів та осіб, трудових колективів; г) реалізація схвалених за матеріалами перевірки рішень; д) розгляд можливих скарг на прийняте рішення; е) контроль за фактичним виконанням рішень, а також пропозицій і рекомендацій, що містяться в акті перевірки³.

В. Горшеньов та І. Шахов дещо інакше підійшли до визначення стадій контрольного провадження. За функціональним призначенням вони виділяють такі стадії: 1) організаційно-підготовчу; 2) з'ясування фактичних обставин справи, аналіз фактів; 3) вироблення і схвалення рішень; 4) перевірку виконання рішень⁴.

Кожен із запропонованих видів контрольного провадження може бути виконаний відповідно до кінцевої мети, досягнення якої обумовлено діяльністю органів, що виконують цей контроль. На нашу думку, виходячи із аналізу нормативних актів, що регулюють порядок діяльності органів щодо виконання контрольних функцій у сфері екології, практики її застосування, а також мети екологічного контролю, слід виділити такі стадії його провадження: а) організаційно-підготовчу; б) перевірку фактичних обставин, їх аналіз та ухвалення юридично значущого рішення; в) перевірку виконання рішення.

¹ Див.: Селивон Н. Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. К., 1980. С. 49–50.

² Див.: Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 23.

³ Див.: Управленческие процедуры / Отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1983. С. 106.

⁴ Див.: Горшеньов В. М., Шахов И. Б. Вказ. праця. С. 86.

Основним завданням організаційно-підготовчої стадії є визначення підконтрольних об'єктів, встановлення видів, форм та методів проведення контролю, а також формування складу суб'єктів, на яких покладається його проведення.

Початковим етапом цієї стадії є строки, встановлені планами здійснення контролю. Періодичність перевірок визначається у кожному конкретному випадку залежно від стану використання і охорони об'єктів природи та впливу на них виробничо-господарської діяльності. Перевірки в цих випадках проводяться за спеціальними програмами, в яких зазначаються мета і завдання наміченої контрольної діяльності з урахуванням особливостей підконтрольних об'єктів, що перевіряються.

Крім планових контрольних заходів можуть проводитися також позапланові.

Суб'єктами здійснення державного екологічного контролю є посадові особи (інспектори) органів державного управління в галузі використання і охорони навколишнього природного середовища.

До проведення комплексних перевірок у сфері охорони довкілля можуть залучатися фахівці з інших державних органів (наприклад, науково-дослідних і проектно-конструкторських інститутів, пошукових партій та ін.). Так, відповідно до Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт із геологічного вивчення надр, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 р., органи державного геологічного контролю мають право залучати за домовленістю фахівців інших підприємств, установ і організацій для участі у проведенні державного геологічного контролю та за веденням робіт із геологічного вивчення надр¹. Тимчасовим положенням про порядок здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, затвердженим наказом Держкомзему України від 29 липня 1993 р., також передбачена можливість залучати за погодженням з керівниками підприємств, установ, організацій, науково-дослідних і проектних інститутів фахівців для участі у проведенні обстеження земель².

¹ Див.: ЗПУ України. 1993. № 9. Ст. 143.

² Див.: Екологія і закон. Екологічне законодавство України / Відп. ред. В. І. Андрейцев. К., 1998. Кн. 1. С. 195–198.

Необхідною умовою організаційно-підготовчої стадії є складання єдиної програми обстеження підконтрольних об'єктів. У ній мають бути відображені такі аспекти: об'єкт і предмет екологічного контролю, основні питання, що підлягають з'ясуванню; період, за який має бути проведений контроль, кінцеві та проміжні строки; характер і обсяг матеріалу вивчення; метод збирання матеріалу. Якщо передбачається виконання комплексних перевірок, то у програмах обслідування слід також визначити координуючий орган, періодичність проведення спільних засідань із проміжним підсумком контролю, а також контрольні функції кожного учасника у провадженні стосовно екологічного контролю.

Програма обстеження підконтрольних об'єктів підписується керівником (або всім керівництвом, якщо виконується комплексна перевірка) державного органу управління в галузі використання і охорони довкілля, якому доручено проведення екологічного контролю. Факт підписання програми означає завершення організаційно-підготовчої стадії провадження зі здійснення екологічного контролю.

Завданням наступної стадії — перевірки фактичних обставин, їх аналізу та ухвалення юридично значущого рішення — є зіставлення результатів фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті з вимогами екологічних імперативів, оцінка його діяльності та ухвалення відповідних рішень.

Початком проведення цієї стадії слід вважати фактичне здійснення заходів щодо перевірки і аналізу справ на підконтрольному об'єкті. Контролюючі органи відвідують для перевірки підприємства, установи, організації, інші підконтрольні органи і на місці аналізують фактичний стан справ. З цією метою контролюючим суб'єктам надане право безперешкодно відвідувати, пред'явивши службове посвідчення встановленої форми, підконтрольні об'єкти для перевірки. Адміністрація таких об'єктів зобов'язана забезпечити доступ для здійснення перевірок відповідним органам чи їх посадовим особам. У деяких випадках фактичні обставини на підконтрольних об'єктах аналізуються шляхом ознайомлення з різноманітними документами, які відображують природоохоронну діяльність таких об'єктів, її ефективність і якість.

Аналіз і з'ясування фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті мають свою специфіку, зумовлену виробничо-госпо-

дарською і технологічною діяльністю підконтрольного об'єкта, а також предметною спрямованістю виконуваного контролю.

Питання про повноваження різних органів у галузі контролю ґрунтовно досліджене представниками юридичної науки¹. Не лишилося воно поза увагою і в еколого-правовій літературі², проте це питання тут розглядалося в межах загальних прав і обов'язків органів екологічного контролю безвідносно до їх процесуального аспекту. На нашу думку, процесуальні права органів екологічного контролю слід поділити на відповідні групи на основі запропонованої загальною теорією права класифікації контрольних повноважень.

Першу групу складають повноваження, пов'язані з проведенням перевірок, обслідувань та ревізій, безперешкодним відвідуванням підконтрольних об'єктів, можливістю одержати від останніх необхідну документацію, статистичні звіти, довідки, інші матеріали, пояснення посадових осіб, які відображують зміст їх правоохоронної діяльності.

До другої групи належать повноваження давати в необхідних випадках підконтрольним об'єктам вказівки обов'язкового характеру щодо усунення виявлених порушень чинного екологічного законодавства.

Третю групу становлять повноваження, пов'язані з можливістю притягнення посадових осіб підконтрольних об'єктів, винних у порушенні приписів екологічного законодавства, до юридичної відповідальності із застосуванням до них заходів державного чи громадського впливу.

Четверта група об'єднує повноваження щодо участі в розробці правил і норм превентивного характеру. Ці повноваження реалізуються в процесі перевірок, виявлення і вивчення причин конкретних прорахунків та порушень, умов, що їх викликали, вироблення і проведення попереджувальних заходів організаційного та виховного характеру.

За результатами проведених перевірок органами екологічного контролю ухвалюються відповідні рішення, формою яких є правові акти у виді офіційних документів. Офіційне документальне закріплення здобутих результатів є невід'ємним компонентом цієї стадії, що відображує її формально-юридичний аспект.

¹ Див.: Горшенев В. М., Шахов И. Б. Вказ. праця. С. 123–128.

² Див.: Колбасов О. С. Экология и право. М., 1981. С. 125–142; Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. К., 1989. С. 129–150; Голиченков А. К. Вказ праця. С. 197–243.

Ухвалювані рішення є актами індивідуального характеру, які формулюють права й обов'язки в конкретних взаємовідносинах учасників провадження екологічного контролю. Юридична природа таких актів полягає в тому, що вони є результатом державно-владних повноважень компетентних контрольних органів.

Остання стадія провадження екологічного контролю — стадія перевірки виконання рішення — має за мету нагляд органів, які здійснюють екологічний контроль за своєчасним і правильним виконанням підконтрольними суб'єктами наданих їм вказівок, аналіз одержаних від них відповідей, перевірку проваджуваної діяльності щодо усунення виявлених порушень чинного екологічного законодавства. Дана стадія проводиться контролюючими органами, які виконували попередні стадії. В окремих випадках до перевірки виконання рішень залучаються інші суб'єкти.

Безпосередньо перед перевіркою зазначені органи повинні ознайомитися з документами, де відображений аналіз фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті. Це є однією з головних умов об'єктивного здійснення стадії перевірки виконання рішень.

Звіт підконтрольних об'єктів завжди повинен мати письмовий характер. Формою звітів можуть бути різні довідки, інформаційні листи щодо проведених заходів та ін. У звітах відображуються фабула рішень з переліком допущених порушень і запропонованих рекомендацій, схвалених контролюючими органами за результатами проведеного контролю, а також заходи, проведені підконтрольними об'єктами щодо усунення допущених порушень.

Ця стадія завершується анулюванням наданого підконтрольному об'єкту рішення. Цим фактом в цілому закінчується провадження з екологічного контролю. Саме таким чином здійснюється реалізація матеріальних норм, що складають інститут екологічного контролю. Але в екологічному законодавстві зазначена процедура належним чином не врегульована. Це дає підставу для вдосконалення процесуальних норм екологічного законодавства в тій його частині, що регулює діяльність державних органів управління в галузі провадження екологічного контролю. Необхідним є прийняття комплексного нормативного акта, де мають бути відображені як матеріальні, так і процесуальні аспекти здійснення екологічного контролю в Україні.

Надійшла до редколегії 02.04.99