

ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Київ - 1999

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО
НАН УКРАЇНИ

ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ

Київ - 1999

У книзі розглядаються актуальні для теорії і практики питання екологічного контролю в Україні. Сформульовані пропозиції, спрямовані на підвищення ефективності екологічного контролю.

Для науковців, працівників органів екологічного контролю, студентів і викладачів.

Головні редактори:
академік НАН України *Ю.С.Шемшученко*,
доктор юридичних наук *Н.Р.Малишева*

Редактор — *Г.М.Колесник*

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної Академії наук України

Рецензенти: доктор юрид. наук, член-кор. НАН України, академік АПН України *В.І. Семчик*
доктор юрид. наук, член-кор. АПН України *В.Ф. Погорілко*

ISBN 966-02-1031-0

© Автори розділів, 1999

ЗМІСТ

<i>Ю.С.Шемиученко</i>	Вступне слово	3
<i>Н.Р.Малишева</i>	Деякі теоретичні аспекти організації і здійснення екологічного контролю	5
<i>А.П.Гетьман</i>	Процесуальний порядок здійснення екологічного контролю	17
<i>П.І.Лапечук, В.Г.Коробка</i>	Контроль за використанням і охороною поверхневих вод	32
<i>П.І.Лапечук, С.К.Долинський</i>	Контроль за використанням і охороною морського середовища	46
<i>Г.І.Балюк</i>	Контроль і нагляд за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку	54
<i>А.Г.Бобкова</i>	Контроль за дотриманням правового режиму рекреаційних територій	72
<i>М.П.Стеценко, П.О.Гвоздик, С.Ю.Попович, Л.П.Яременко</i>	Контроль за охороною природно-заповідного фонду	81
<i>Д.В.Скрильніков</i>	Громадський контроль в галузі охорони довкілля	93

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ

Під процесуальним порядком або провадженням із здійснення екологічного контролю слід розуміти діяльність спеціально вповноважених державних органів управління використанням, відтворенням і охороною довкілля й інших суб'єктів права з нагляду й перевірки відповідності природоохоронної діяльності підконтрольних суб'єктів прийнятим у законодавстві екологічним імперативам.

Практична значущість зазначеного провадження полягає в тому, що тут відбувається реалізація (застосування) матеріально-правових норм екологічного права, які регулюють суспільні відносини, пов'язані зі збором інформації, її опрацюванням та оцінкою щодо використання й охорони підконтрольними суб'єктами земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісу й іншої рослинності, тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони.

Така реалізація є об'єктивно необхідною основою для планування, моніторингу, прогнозування й інформування у сфері використання і охорони довкілля, здійснення екологічної експертизи, стандартизації і нормування у галузі охорони природного середовища.

У теорії права екологічний контроль розглядається у двох аспектах: як функція управління; як специфічна форма діяльності¹. Такий підхід до розуміння контролю не залишається поза увагою в юридичній науці, в тому числі в науці екологічного права.

Так, О.К.Голіченков, досліджуючи теорію й практику правового регулювання екологічного контролю, зазначає: "Екологічний контроль можна розглядати на трьох рівнях: як функцію, гарантію і правову форму екологічної діяльності"². Такий підхід до розгляду матеріально-правового аспекту екологічного контролю за своєю основою є пра-

¹ Див.: Горшенев В.М.; Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. — М., 1987. — С. 23-35.

² Див.: Голіченков А.К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. Дис. д-ра юрид.наук. — М., 1992. — С. 106.

вильним. Що ж до провадження з виконання екологічного контролю, то пропонувані рівні контролю не такі вже й важливі для процедури його здійснення. Тому провадження з виконання екологічного контролю є єдиним безвідносно до того, чи виступає контроль як функція, чи як правова форма екологічної діяльності, чи як її гарантія.

У залежності від поресурсової спрямованості зазначене провадження можна класифікувати на такі види здійснення контролю: за використанням і охороною земель; за використанням, відтворенням та охороною лісів та іншої нелісової рослинності; за використанням і охороною вод; 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.

У провадженні зі здійснення екологічного контролю можна виділити послідовність виконуваних дій, певну стадійність. У юридичній літературі позначилися різні підходи до виділення стадій контрольного провадження. Загалом виділяють від трьох до семи його стадій. При цьому такі стадії розглядаються в аспекті загальної теорії права, безвідносно до галузевої специфіки провадження. Так, провадження з екологічного контролю залишилося поза увагою в дисертаційному дослідженні О.К.Голіченкова, де аналізувались питання екологічного контролю як функції управління в сфері природокористування¹. Як правило, в юридичній літературі називають такі стадії: 1) планування контролю і організаційних заходів щодо його проведення; 2) підготовка до перевірки; 3) проведення перевірки; 4) складання, обговорення і прийняття контролюючим органом акту перевірки, прийняття рішень стосовно неї і ознайомлення з ними зацікавлених органів та осіб, трудових колективів; 5) реалізація схвалених за матеріалами перевірки рішень; 6) розгляд можливих скарг на прийняте рішення; 7) контроль за фактичним виконанням рішень, а також пропозицій і рекомендацій, що містяться в акті перевірки². При цьому слід мати на увазі, що окремі автори по-різному виділяють як кількість зазначених стадій, так і саме їх поняття.

Для процесуального порядку здійснення екологічного контролю характерна специфіка, яка зумовлена екологічним фактором. Але й

¹ Див.: *Голіченков А.К.* Экологический контроль: теория и практика правового регулирования. Дис. докт. юрид. наук. — М., 1992. — 325 с.

² Див.: *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. — М., 1981. — С. 23; *Управленческие процедуры* /Отв. ред. *Б.М. Лазарев.* — М., 1983. — С. 106; *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. — М., 1987. — С. 86.

загальний порядок здійснення контролю, що досліджується в юридичній літературі, є важливим елементом для розкриття стадій екологічного контролю. Виходячи з наведених точок зору щодо стадій загального контролю, а також із нормативних актів, що регулюють порядок діяльності органів по виконанню контрольних функцій у сфері екології і практики їх застосування, можна виділити такі стадії провадження із здійснення екологічного контролю: а) організаційно-підготовча; б) перевірка фактичних обставин, їх аналіз та ухвалення юридично значущого рішення; в) перевірка виконання рішень.

Основним завданням *організаційно-підготовчої* стадії є визначення підконтрольних суб'єктів, вибір видів, форм і методів проведення контролю, а також формування суб'єктного складу, на який покладається здійснення екологічного контролю.

Організаційно-підготовча стадія в діючому екологічному законодавстві як самостійна не виділяється. У поресурсових кодексах і законах, а також у підзаконних нормативних актах сформульовані лише загальні положення стосовно досліджуваної стадії провадження.

Тим часом у раніше діючому законодавстві було передбачено виконання процесуальних дій, які становили зміст організаційно-підготовчої стадії, а саме: складання планів проведення контролю; координація спільних дій природоохоронних органів і проведення попередніх перевірок тощо.

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

Окрім планових контрольних заходів, можуть проводитися й позапланові — за завданням вищих органів, за поданням правоохоронних органів тощо.

Суб'єктами здійснення державного екологічного контролю є посадові особи (інспектори) органів державного управління використанням і охороною довкілля: Державна екологічна інспекція Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України; Держкомітет України по земельних ресурсах, Держкомітет України по водному господарству; Держкомітет України по геології і використанню надр; Держкомітет України по нагляду за охороною праці; Держкомітет України по лісовому господарству; Держкомітет України

з рибного господарства й рибної промисловості; Держкомітет України з гідрометеорології; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство агропромислового комплексу України та ін.

Суб'єктами здійснення відомчого екологічного контролю є посадові особи управлінь і інших підрозділів охорони природи різних галузевих міністерств і відомств (Держкомітет України з газу і нафти та ін.).

Суб'єктами виконання виробничого контролю є лабораторії промислових підприємств, їх відділи та окремі посадові особи (головний енергетик, інженер з охорони праці та ін.), яким ставлять за обов'язок контролювати дотримання інженерно-геологічних і екологічних нормативів у виробничій діяльності підконтрольних їм підприємств.

Суб'єктами здійснення громадського контролю є громадські організації та інші громадські об'єднання, а також окремі громадяни, що мають право на таку діяльність.

До проведення комплексних перевірок у сфері екології можуть залучатися спеціалісти інших державних органів, підприємств, установ чи організацій (наприклад, науково-дослідних і проектно-конструкторських інститутів, пошукових партій та ін.). Так, згідно з Положенням про державний геологічний контроль за веденням робіт із геологічного вивчення надр України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 р., органи державного геологічного контролю мають право залучати за домовленістю спеціалістів інших підприємств, установ і організацій для участі у проведенні державного геологічного контролю за веденням робіт із геологічного вивчення надр¹. Тимчасовим положенням про порядок здійснення державного контролю за використанням і охороною земель також передбачена можливість залучення за домовленістю спеціалістів для участі у проведенні обстеження земель.

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 й проміжні терміни; характер і обсяг матеріалу вивчення; метод збирання матеріалу. Якщо передбачається виконання комплексних перевірок, то у програмах обстеження слід також визначити координуючий орган, періодичність проведення спільних засідань із проміжним підсумком контролю, а також контрольні функції кожного учасника провадження зі здійснення екологічного контролю.

¹ ЗП України. — 1993. — № 9. — Ст. 143.

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 здійснення екологічного контролю. Факт підписання програми означає завершення організаційно-підготовчої стадії провадження зі здійснення екологічного контролю.

Наступною стадією провадження з екологічного контролю є перевірка фактичних обставин, їх аналіз та прийняття юридично значущого рішення.

Завдання цієї стадії полягає в тому, щоб зіставити результати фактичного стану справ у підконтрольному об'єкті з вимогами екологічних імперативів, наявних у діючому екологічному законодавстві і, на цій підставі, дати оцінку діяльності підконтрольного суб'єкта щодо забезпечення раціонального використання й охорони довкілля.

У законодавстві ця стадія врегульована найповніше у порівнянні з іншими стадіями провадження зі здійснення екологічного контролю.

Так, у Земельному кодексі України, законах України "Про тваринний світ", "Про охорону атмосферного повітря", "Про природно-заповідний фонд України" визначені суб'єкти аналізованої стадії, завдання, що вирішуються на ній, основні напрями контрольної діяльності, а в окремих законах — процесуальні повноваження державних органів зі здійснення екологічного контролю. Ці положення знаходять свій розвиток у підзаконних нормативних актах, де конкретизуються і детальніше регулюються напрями контрольної діяльності, права й повноваження (в тому числі процесуальні) органів, що виконують державний екологічний контроль, а також визначається система державних органів і їх посадових осіб, котрі мають право здійснювати екологічний контроль.

Суб'єктами, що беруть участь на стадії перевірки фактичних обставин, їх аналізу й прийняття юридично значущого рішення є: а) конкретні посадові особи (або групи, що складаються із посадових осіб і залучених за домовленістю чи згодою спеціалістів) — представники тих органів, на які покладене здійснення державного, відомчого, виробничого чи громадського контролю; б) підконтрольні суб'єкти. Підконтрольними суб'єктами можуть бути: державні промислові, сільськогосподарські, транспортні, гірничодобувні та інші підприємства, установи й організації; підприємства, установи й організації із змішаною і приватною формою власності; громадяни. Як зазначено в законі України "Про охорону навколишнього природного середовища", екологічний контроль спрямований на забезпечення дотримання вимог

законодавства про охорону довкілля всіма державними органами, підприємствами, установами й організаціями, незалежно від форм власності й підпорядкування, а також громадянами.

Початком проведення стадії слід вважати первісне фактичне здійснення заходів щодо перевірки й аналізу справ на підконтрольному суб'єкті. Як правило, для обстеження фактичного стану справ на підконтрольному суб'єкті, контролюючі органи відвідують для перевірки підприємства, установи, організації, інші підконтрольні органи і на місці проводять аналіз фактичного стану справ. Із цією метою суб'єктам, що виконують контроль, надане право безперешкодно відвідувати, пред'явивши службове посвідчення установленого зразка, підконтрольні суб'єкти для перевірки. Адміністрація таких об'єктів зобов'язана забезпечити доступ для здійснення перевірок відповідним органам чи їхнім посадовим особам. У ряді випадків фактичні обставини на підконтрольних суб'єктах аналізуються шляхом ознайомлення з різноманітними документами, котрі відображають природоохоронну діяльність таких об'єктів, її ефективність і якість. При цьому контролюючі органи вимагають надання їм відомостей, а також довідкових, інформаційних та інших матеріалів, необхідних для перевірки. На підставі звірвання, зіставлення й аналізу різноманітних облікових та інших довідково-інформаційних матеріалів робляться висновки про роботу підконтрольних суб'єктів в частині забезпечення ними раціонального використання природних ресурсів і охорони довкілля.

Аналіз і з'ясування фактичного стану справ на підконтрольному суб'єкті має свою специфіку, зумовлену виробничо-господарською і технологічною діяльністю підконтрольного об'єкта, а також предметною спрямованістю виконуваного контролю.

Так, при здійсненні контролю за використанням і охороною земель особлива увага надається перевірці: проведення заходів із охорони ґрунтів, запровадження комплексу організаційно-господарських, агротехнічних, лісомеліоративних, гідротехнічних, протиерозійних заходів; збереження лісозахисних насаджень і протиерозійних гідротехнічних споруд, виконання заходів щодо попередження і ліквідації процесів засолення й заболочення ґрунтів, заростання кущами і дрібноліссям сільськогосподарських угідь; відвернення забруднення земель відходами промислових, сільськогосподарських, комунально-побутових та інших виробництв стічними водами; псування земель при будівництві, розробці корисних копалин, проведення пошукових та інших робіт.

Перевірка підприємств, діяльність яких впливає на підземні води і водні об'єкти рибогосподарського, господарсько-питного й культурно-

побутового водокористування, в необхідних випадках проводиться за участю представників органів геологічного контролю, держсаннагляду, рибоохорони та інших зацікавлених органів. Перевірка ефективності роботи очисних споруд і дотримання вимог зі скидання стічних вод здійснюються разом із працівниками гідрохімічної лабораторії. При проведенні обстеження спочатку вивчається затверджена проектно-кошторисна документація щодо використання й охорони вод, а потім визначається відповідність існуючої системи водопостачання, водовідведення, очищення стоків і утилізації відходів і окремих водогосподарських та водоохоронних споруд затвердженому проекту. Особлива увага приділяється установці на обстежуваному об'єкті необхідної контрольно-вимірювальної апаратури і дотриманню водокористувачем існуючих термінів державної атестації цієї апаратури, веденню журналів первинного обліку використання вод.

Державний геологічний контроль здійснюється за обґрунтованістю напрямків пошукових, розвідувальних, інших робіт із геологічного вивчення надр; обґрунтованістю застосовуваної методики й технології ведення робіт із геологічного вивчення надр, їхньої стадійності, якості, комплексності й ефективності; повнотою та достовірністю вихідних даних про кількість запасів основних і сумісних з ними залягаючих корисних копалин і наявних у них компонентів; виконанням державних програм геологорозвідувальних робіт, геологічних завдань і замовлень; відповідністю геологічних робіт і наукових досліджень державним контрактам та замовленням, а також проектам на проведення таких робіт; наявністю спеціального дозволу (ліцензії) на здійснення пошуків (розвиток) родовищ корисних копалин; своєчасністю і правильністю реєстрації робіт із геологічного вивчення надр тощо.

Під час здійснення державного контролю за використанням, відтворенням, охороною та захистом лісів особлива увага приділяється виконанню планів лісовідновлення, лісорозведення, охорони й захисту лісів і заходів щодо догляду за лісом, підвищенню продуктивності лісів; якості лісгосподарських робіт, впровадженню нової техніки, прогресивної технології та передового досвіду ведення робіт у лісах, що забезпечують економічну ефективність виробництва і відповідають вимогам ведення лісового господарства й збереження природного середовища; проведенню заходів щодо посилення водоохоронних, захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих, інших функцій лісу; дотриманню визначених правил і умов заготівлі деревини, живиці, другорядних лісоматеріалів і здійснення побічних лісовикористань; дотриманню

порядку використання лісосировинних баз і лісосічного фонду довготривалого використання тощо.

Змістовною стороною державного контролю у галузі використання відновлення і охорони тваринного світу є перевірка: дотримання правил, норм, термінів, інших вимог щодо охорони й використання тваринного світу; виконання режиму охорони видів тварин, занесених до Червоної книги України і до переліку видів тварин, що підлягають особливій охороні на території Автономної Республіки Крим; здійснення заходів запобігання загибелі тварин під час проведення виробничих процесів; правильності й своєчасності розробки та проведення заходів із збереження середовища перебування, умов розмноження і шляхів міграції тварин; забезпечення охорони об'єктів тваринного світу на територіях і об'єктах природно-заповідного фонду, а також від шкідливого впливу продуктів біотехнології тощо.

Державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється шляхом проведення організаційно-господарських, технічних, інших заходів щодо забезпечення виконання умов і вимог, передбачених у дозволі на викиди забруднюючих речовин, інший шкідливий вплив; забезпеченням безперебійної ефективної роботи і утриманням у належному стані споруд, устаткування й апаратури для очищення викидів і зменшення рівнів іншого шкідливого впливу; здійсненням заходів щодо зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин і зниження шкідливого впливу фізичних і біологічних чинників; виконанням заходів щодо зменшення обсягів і складу забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря; наявністю попередньо розроблених спеціальних заходів із охорони атмосферного повітря на випадок аварійних ситуацій та несприятливих метеорологічних умов тощо.

Державний контроль у галузі організації, охорони й використання природно-заповідного фонду України має на меті: дотримання правового режиму територій і об'єктів природно-заповідного фонду; забезпечення заходів щодо нагляду за природним, господарським і правовим станом заповідних комплексів та об'єктів; виконання умов охорони територій і об'єктів природно-заповідного фонду під час проведення господарської, управлінської, іншої діяльності, розроблення проектної і проектно-планової документації, проведення екологічних експертиз; здійснення інших заходів з метою охорони й раціонального використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Процесуальні права й обов'язки органів, які здійснюють екологічний контроль, характеризуються великою різноманітністю і відбиваються як у законах, так і в підзаконних актах. Так, поміж прав посадових

осіб органів контролю у сфері охорони, використання й відтворення тваринного світу слід виділити такі: давати обов'язкові для виконання вказівки про усунення порушень у сфері охорони, використання і відтворення тваринного світу, зупиняти транспортні (плавучі) засоби і здійснювати огляд речей, транспортних засобів і суден, засобів полювання й рибальства, добутої продукції й інших предметів; вимагати від громадян і посадових осіб письмових чи усних пояснень у зв'язку з порушенням ними законодавства про тваринний світ (ст. 55 закону "Про тваринний світ").

Служби охорони територій і об'єктів природно-заповідного фонду мають такі процесуальні права: безперешкодно відвідувати підприємства, установи, організації, судна, інші транспортні засоби в межах відповідних територій, об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон для перевірки дотримання законодавства про охорону природно-заповідного фонду; вимагати від громадян і посадових осіб пояснень у зв'язку з порушенням режиму відповідних територій природно-заповідного фонду, проводити особистий огляд осіб, речей, транспортних засобів і перевірку продукції природокористування, а також деякі інші (ст. 61 закону "Про природно-заповідний фонд України").

Органам державного геологічного контролю надане право здійснювати в межах своєї компетенції перевірку діяльності підприємств, об'єднань, установ і організацій з питань геологічного вивчення надр; залучати за домовленістю спеціалістів інших підприємств, установ та організацій для участі в здійсненні державного геологічного контролю; заслуховувати інформації представників міністерств, відомств, підприємств, їх об'єднань, установ та організацій з питань, що входять до компетенції органів державного геологічного контролю, а також вимагати й отримувати від них пояснення щодо порушення правил і норм ведення з геологічного вивчення надр тощо (п. 6 Положення про державний геологічний контроль).

Аналогічні процесуальні права мають і інші органи, що здійснюють державний контроль за використанням і охороною земель, вод, лісів, тваринного світу, але з урахуванням специфіки цих природних об'єктів.

Питання про повноваження різних органів у галузі контролю ґрунтовно досліджене представниками юридичної науки ¹. Не лишилися

¹ Див.: Горшенев В.М., Шахов И.Б. Названа праця. — С. 123-128.

воно поза увагою і в еколого-правовій літературі¹, проте, назване питання тут розглядалося в межах загальних прав і обов'язків органів екологічного контролю безвідносно до їхнього процесуального аспекту. На нашу думку, процесуальну правомочність органів екологічного контролю слід класифікувати, взявши за основу запропоновану в теорії права класифікацію контрольних повноважень².

Першу групу складають повноваження, пов'язані з проведенням перевірок, обстежень і ревізій, безперешкодним відвідуванням підконтрольних суб'єктів, можливістю отримати від останніх необхідну документацію, статистичні звіти, довідки, інші матеріали, пояснення посадових осіб, які відображають зміст їхньої природоохоронної діяльності. Цьому праву кореспондують обов'язки підконтрольних суб'єктів створювати органам контролю необхідні для роботи умови.

До другої групи належать повноваження давати в необхідних випадках підконтрольним суб'єктам вказівки обов'язкового характеру щодо усунення виявлених порушень діючого екологічного законодавства. Цьому праву кореспондує зобов'язання підконтрольних органів щодо усунення допущених порушень і їхніх наслідків.

Третю групу становлять повноваження, пов'язані з можливістю притягнення посадових осіб підконтрольних суб'єктів, винних у порушенні приписів екологічного законодавства, до юридичної відповідальності, застосування до них заходів державного чи громадського впливу. Право притягнення до адміністративної відповідальності надається органам Міністерства охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки України, Держкомітету України з лісового господарства, Держкомітету України по нагляду за охороною праці та ін.

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 й проведення попереджувальних заходів організаційного та виховного характеру.

¹ Див.: *Колбасов О.С.* Екология: политика — право. — М., 1976. — С. 176-221, *Петров В.В.* Экология и право. — М., 1981. — С. 125-142; *Шемичученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии. — К., 1989. — С. 128-150; *Голиченков А.К.* Названа дис. — С. 197-243.

² *Шорина Е.В.* Названа праця. — С. 205-211; *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Названа праця. — С. 123-127.

За результатами проведених перевірок органами екологічного контролю схвалюються відповідні рішення, формою яких є правові акти у вигляді офіційних документів. Офіційне документальне закріплення добутих результатів є невід'ємним компонентом однієї із стадій провадження екологічного контролю, що відображає її формально-юридичний аспект. Без цього стадія перевірки фактичних обставин і їх аналізу є по суті незавершеною.

Рішення, що приймаються в результаті перевірок, мають форму акту індивідуального характеру. В останніх формулюються права й обов'язки в конкретних взаємовідносинах учасників провадження зі здійснення екологічного контролю. Юридична природа таких актів полягає в тому, що вони є формою державно-владних повноважень компетентних контрольних органів.

Акти як форма ухвалюваних рішень можуть прийматись у вигляді протоколів, приписів, власне актів, заключень тощо. Всі вони можуть бути віднесені до категорії документів, що закріплюють в різні способи інформацію про факти, події, явища об'єктивної дійсності і розумової діяльності людини. Зокрема, при виявленні порушень земельного законодавства державні інспектори із використання і охорони земель складають протоколи. Акт складається за результатами перевірки водоохоронної діяльності суб'єктів-водокористувачів. Органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки, органи санітарно-епідеміологічної служби і деякі інші складають приписи про виявлені порушення на підконтрольних суб'єктах. При виявленні порушень екологічного законодавства можуть також складатися й інші необхідні документи.

Акти складаються учасниками перевірки природоохоронної діяльності підконтрольних суб'єктів і є найпоширенішим видом актів індивідуального характеру. Вони приймаються безвідносно при наявності чи відсутності у діяльності підконтрольних суб'єктів порушень екологічних імперативів.

Приписи складаються суб'єктами провадження зі здійснення екологічного контролю за результатами виявлених порушень і є попереджувальним заходом, який переслідує мету усунення виявлених порушень, поліпшення організації природоохоронної роботи на підконтрольних суб'єктах. Правове значення приписів полягає в тому, що вони є юридичним актом, який породжує зобов'язання суб'єктів, котрим вони адресовані, усунути виявлені порушення.

Протоколи складаються суб'єктами провадження зі здійснення екологічного контролю за результатами допущених конкретними фізич-

ними особами (посадовими особами або громадянами) адміністративних проступків у галузі використання, відтворення природних ресурсів і охорони довкілля.

Заключення, як правило, складаються суб'єктами провадження зі здійснення екологічного контролю за результатами позапланових перевірок, що проводяться за ініціативою вищих органів, за поданням правоохоронних органів або заявами громадських організацій чи окремих громадян про наявні факти порушень екологічного законодавства, за виступами преси тощо.

У структурі документів, що приймаються в результаті контрольних перевірок, слід виділити три частини: вступна, констатуюча, резолютивна. Кожна з них відповідає певним вимогам. У вступній частині зазначається найменування контрольного органу: місце і час винесення акту; вказівка на підконтрольний суб'єкт. У констатуючій частині викладається стан справ на підконтрольному суб'єкті; дається аналіз фактичних обставин справи, їх доказове значення; робляться висновки про стан справ на підконтрольному суб'єкті, вказуються юридичні норми, що беруться за основу ухвалюваного контрольного акта-документа. Резолютивна частина містить остаточні висновки зі з'ясованих фактичних обставин і пропозиції щодо поліпшення стану справ.

Прийняте рішення фіксується в спеціальному, пронумерованому й скріпленому печаткою журналі (ставиться на контроль), який ведеться органом, що здійснює екологічний контроль. Реєстрація (фіксація) рішень є важливим чинником для проведення наступної стадії провадження — стадії перевірки виконання рішення.

Фіксацією схваленого рішення в спеціальному журналі завершується стадія перевірки фактичних обставин, їх аналізу й прийняття юридично значущого рішення.

Завершується провадження із здійснення екологічного контролю стадією *перевірки виконання рішення*.

Завданням цієї стадії є нагляд органів, що здійснюють екологічний контроль, за своєчасним і правильним виконанням підконтрольними суб'єктами виданих їм вказівок, аналіз отриманих від них відповідей, перевірка здійснюваної діяльності щодо усунення виявлених порушень діючого екологічного законодавства. Вона допускає взяття на контроль фактичних обставин, з'ясованих у результаті перевірки; визначення процесуальних термінів надання підконтрольними суб'єктами інформації (у письмовій формі) про виконання виданих приписів; звіт підконтрольних суб'єктів перед органами, що здійснюють екологічний контроль тощо.

Ця стадія в екологічному законодавстві практично не врегульована. Так, лише в окремих підзаконних актах передбачений обов'язок підконтрольних суб'єктів щодо розгляду пропозицій і рекомендацій контролюючих суб'єктів, усунення виявлених порушень і прорахунків у природоохоронній діяльності, повідомлення про це відповідним інспекціям. Зокрема, органи державного геологічного контролю мають право вимагати й отримувати від представників міністерств, відомств, підприємств, їх об'єднань, установ і організацій пояснень щодо порушень правил і норм ведення робіт із геологічного вивчення надр (п. 6.Д Положення про державний геологічний контроль).

Діючим законодавством не визначені також і терміни розгляду рішень, приписів, інших актів індивідуального характеру та надання інформації відповідним органам. На практиці термін розгляду і подання необхідної інформації визначається органами, які здійснюють екологічний контроль за реалізацією прийнятих ними рішень, подань, висновків і актів. Протоколи про допущені конкретними фізичними особами адміністративні правопорушення в галузі використання, відтворення природних ресурсів і охорони довкілля виконуються в строки, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Стадія перевірки виконання рішень, як правило, проводиться тими контрольними органами, що виконували попередні стадії провадження зі здійснення екологічного контролю. В окремих випадках для перевірки виконання рішень залучаються інші організації — науково-дослідні, проектно-конструкторські установи або окремі спеціалісти. На цій стадії можуть виконуватися такі процесуальні дії: а) взяття під контроль важливих рішень із зазначенням, на кого конкретно покладається подальше здійснення контролю, б) звіт підконтрольних суб'єктів перед контрольними органами в період визначених процесуальних термінів, подання відповідної інформації про виконання схвалених рішень.

Під час подальшого проведення контролю за виконанням схвалених рішень конкретні органи безпосередньо перед перевіркою мають ознайомитися з документами, де відбито аналіз фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті. Це є однією з головних умов об'єктивного проведення стадії перевірки виконання рішень.

Після ознайомлення із відповідними документами контрольні органи безпосередньо починають перевірку виконання прийнятих раніше рішень.

Звіт підконтрольних суб'єктів завжди повинен мати письмовий характер. Формою звітів можуть бути різноманітні довідки, інформаційні листи про проведені заходи тощо. У звітах відображається фабула рі-

шень із переліком допущених порушень і запропонованих рекомендацій, схвалених контрольними органами за результатами проведеного контролю, а також заходи, проведені підконтрольними суб'єктами щодо усунення виявлених порушень.

Завершується стадія перевірки виконання рішень зняттям з контролю (анулюванням) чаданого підконтрольним суб'єктам рішення. Цим фактом завершується в цілому провадження зі здійснення екологічного контролю.

Дослідження питання про провадження щодо здійснення екологічного контролю показало, що чинним еколого-процесуальним законодавством процедура його проведення врегульована не повною мірою. Це створює певні труднощі при практичній реалізації матеріальних норм екологічного права, які регулюють суспільні відносини в сфері екологічного контролю. Прийняті в нинішній період підзаконні нормативні акти в сфері контролю (Положення про державний геологічний контроль за веденням робіт по геологічному вивченню надр, Тимчасове положення про порядок здійснення органами Держкомзему державного контролю за використанням і охороною земель) практично не зачіпають його процесуального аспекту. Основний їх зміст, як і в нормативних актах такого роду, що діяли раніше, спрямований на регулювання матеріальних відносин, які виникають при проведенні контролю. Більше того, уявляється не зовсім виправданою тенденція, що позначилась у законодавстві: розробки і прийняття нормативних актів у розглядуваній сфері на відомчому рівні, як це має місце щодо Тимчасового положення про контроль за використанням і охороною земель.

Положення про порядок здійснення контролю за використанням і охороною окремих природних ресурсів повинні затверджуватись Кабінетом Міністрів України, а не галузевими міністерствами і відомствами. В таких нормативних актах слід зосередити як матеріальні, так і процесуальні норми, які відображують специфіку проведення контролю за використанням і охороною того чи іншого об'єкта природи. У перспективі з метою уніфікації еколого-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини у сфері здійснення екологічного контролю, можна ставити питання про розробку єдиного нормативного акту, зокрема, Положення про порядок проведення державного екологічного контролю. Тут мають бути зосереджені як матеріальні норми, що регулюють екологічний контроль, так і процесуальні норми, що регулюють порядок його проведення, а саме: стадії провадження; суб'єкти та інші учасники провадження; процесуальні права і обов'язки осіб, які беруть

участь у даному провадженні; гарантії здійснення прав і обов'язків; зміст процесуальної діяльності на відповідних стадіях; процесуальні строки та ін.

Така уніфікація матеріальних і процесуальних норм, які забезпечують регламентацію суспільних відносин у сфері проведення екологічного контролю, дала б змогу удосконалити механізм правового регулювання в цій сфері, визначити основні напрямки загального контролю Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки та оперативного контролю інших спеціальних органів управлінської та контрольної спрямованості, розмежувати їх матеріальні і процесуальні права та обов'язки.