

УДК 342.504.064.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.04.2.54>

ПОНЯТТЯ ТА ПРИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ

Сірант М.М.,*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора Інституту права,
психології та інноваційної освіти,
Національний університет «Львівська політехніка»*

Сірант М.М. Поняття та призначення державного екологічного контролю.

У статті на підставі чинного законодавства розглянуто поняття та призначення державного екологічного контролю. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі проведення контрольних (наглядових) заходів під час здійснення екологічного контролю (нагляду). Предметом є положення теорії права, пов'язані з організацією та проведенням контрольних (наглядових) заходів при здійсненні державного екологічного контролю (нагляду). Методологічну основу склали група формально-логічних методів: аналіз, синтез, абстрагування та моделювання, структурний та системно-функціональний методи. Зазначено, що екологічна функція є однією з пріоритетних функцій держави, актуальність дослідження проблем, пов'язаних з реалізацією якої, обумовлено складною екологічною обстановкою в країні, визнаною воєнною агресією російської федерації, при якій стан навколишнього природного середовища характеризується масштабним забрудненням всіх компонентів, створюючи цим реальну загрозу національній безпеці. Вказано, що контрольно-наглядовий захід, як основа державного екологічного контролю (нагляду) є комплексом взаємопов'язаних контрольних-наглядових та інших дій за участю трьох категорій суб'єктів (контролюючих, контрольованих та залучених для сприяння в проведенні), що здійснюються у контрольно-наглядному провадженні з метою оцінки дотримання контрольованими особами обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища та встановлених технічними нормами. Виділено підходи до розуміння контрольно-наглядовий захід при здійсненні державного екологічного контролю (нагляду) з позиції ряду його сутнісних ознак: як форму реалізації прав і обов'язків суб'єктами процесуальних відносин щодо здійснення державного екологічного контролю (нагляду) на основі відповідних норм матеріального права; як спосіб оцінки дотримання контрольованими особами обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища та вимог, встановлених технічними нормативними актами органами екологічного контролю (нагляду).

Ключові слова: навколишнє природне середовище, правове регулювання, природоохоронне законодавство, система управління довкіллям, органи влади.

Sirant M.M. The concept and purpose of state environmental control.

The article, based on current legislation, considers the concept and purpose of state environmental control. The object of the study is social relations that arise in the process of conducting control (supervisory) measures during the implementation of environmental control (supervision). The subject is the provisions of the theory of law related to the organization and conduct of control (supervisory) measures during the implementation of state environmental control (supervision). The methodological basis is a group of formal-logical methods: analysis, synthesis, abstraction and modeling, structural and system-functional methods. It is noted that the environmental function is one of the priority functions of the state, the relevance of studying the problems associated with its implementation is due to the difficult environmental situation in the country, recognized by the military aggression of the Russian Federation, in which the state of the natural environment is characterized by large-scale pollution of all components, thereby creating a real threat to national security. It is indicated that the control and supervision measure, as the basis of state environmental control (supervision), is a complex of interrelated control and supervision and other actions with the participation of three categories of entities (controlling, controlled and involved to assist in the implementation), carried out in the control and supervision proceedings in order to assess the compliance of the controlled entities with the mandatory requirements in the field of environmental protection and established by technical regulations. Approaches to understanding the control and supervision measure in the implementation of state environmental control (supervision) from the position of a number of its essential features are highlighted: as a form of exercise of rights and obligations by the subjects of procedural relations regarding the implementation of state environmental control (supervision) on the basis of the relevant

norms of substantive law; as a method of assessing the compliance of the controlled entities with the mandatory requirements in the field of environmental protection and the requirements established by technical regulatory acts of the environmental control (supervision) bodies.

Key words: environment, legal regulation, environmental legislation, environmental management system, authorities.

Постановка проблеми. Одним із дієвих засобів, за допомогою якого впливає держава на стан навколишнього середовища, є державний екологічний контроль (нагляд), покликаний, з одного боку, забезпечити конституційне право громадян на сприятливе довкілля, з іншого – гарантувати дотримання прав і законних інтересів юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців як суб'єктів економічної діяльності, участь у якій пов'язана з ризиком негативного впливу на стан навколишнього природного середовища. Відповідно до Основних засад (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року відбувається реформування контрольно-наглядової діяльності, розглядається проєкт Закону України «Про державний екологічний контроль», що передбачає вихід державного екологічного контролю на новий рівень [1; 2].

Мета дослідження – визначення поняття та призначення державного екологічного контролю.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження проблем застосування контрольно-наглядових заходів у забезпеченні екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища, досліджували вчені: Андрейцев В.І., Андрієнко М.В., Балюк Г.Л., Бандурка О.М., Битяк Ю.П., Блінова Г.О., Боковикова Ю.В., Брода А.Ю., Бублик Г.В., Буканов Г.М., Ветвицький Д.О., Воробйов С.В., Гаращук В.М., Грицан О.А., Деркач А.Л., Зуєв В.А., Калашник О.М., Коваленко Т.П., Коваль Н.В., Краснова М.В., Кузьменко О.В., Легеза Ю.О., Малишко М.І., Мороз В.В., Поздняк Е.В., Полінець О.П., Стрельник В.В., Чорна В.Г., Чуйков В.О., Шако В.С., Шестак В.С., Шульга М.В. та інші.

Виклад основного матеріалу. У юридичній доктрині визначальною є думка, що однією з ознак контрольної діяльності органів виконавчої є непостійний характер. Органи, які здійснюють контроль, наділені правом приймати рішення щодо коригування управлінських рішень, пов'язаних з реалізацією функцій і завдань об'єктів, що перебувають у підпорядкуванні. Щодо державного нагляду, його особливість полягає у постійному та систематичному спостереженні, що здійснюється спеціалізованими органами виконавчої влади. Наглядові повноваження поширюються на суб'єктів, які не перебувають у підпорядкуванні. Нагляд має на меті виявити факти порушення законності, що дозволяє розглядати як спосіб моніторингу забезпечення законності.

У юридичній літературі запропоновано підхід, відповідно до якого нагляд розглядається як різновид контролю, що охоплює лише перевірку його результатів без можливості втручання в господарську діяльність суб'єкта.

Під час вивчення елементів юридичної конструкції функцій нагляду виділяють такі суттєві ознаки, що відрізняють нагляд від контролю: призначення даних категорій: перевірка виконавчої діяльності керованим суб'єктом, що лежить в основі контролю, в основі нагляду – нагляд за правомірною поведінкою; допустимість застосування з погляду доцільності адміністративного розсуду суб'єктом управління під час здійснення контролю; відсутність розсуду під час здійснення нагляду.

У наукових дослідженнях термін «нагляд» часто використовується стосовно нагляду прокуратури. З погляду правового статусу можна виявити відмітні ознаки, що розділяють органи прокуратури від органів контролю:

1. Підпорядкованість. Якщо органи прокуратури, як єдина система, не належать до органів державного управління, то органи контролю – належать до таких. Якщо органи прокуратури не залежать від державних органів виконавчої влади, то стосовно органів державного контролю можна простежити певну залежність від органів, що їх створили і уповноважили.

2. Призначення прокуратури – здійснення нагляду за дотриманням Конституції України та виконання чинних на території країни законів. Прокуратура здійснює повноваження від імені України, причому можна говорити про підпорядкованість прокуратури виключно закону. Прокурор може втручатися у діяльність суб'єкта лише за виявленні порушення закону. На відміну від них, органи контролю уповноважені на здійснення контролю за дотриманням не лише законів, а й підзаконних актів за дорученням органу, яким утворено, що відповідно має бути нормативно оформлене.

Враховуючи закріплення у Законі «Про прокуратуру» положення про те, що при здійсненні нагляду за виконанням законів органи прокуратури не підміняють інші державні органи, з метою забезпечення ефективності діяльності органів прокуратури необхідно забезпечити невтручання у компетенцію спеціалізованих органів екологічного контролю (нагляду) [3].

При отриманні прокурором інформації про вчинення екологічного правопорушення доцільна взаємодія прокурора з органами екологічного контролю (нагляду). Може знадобитися з'ясування, чи не надходила аналогічна інформація до контрольно-наглядового органу, витребування наявної

інформації про дії, що проводяться. Прокурор може дати доручення провести контрольно-наглядові заходи органу державного екологічного контролю (нагляду). Доцільно спільне обговорення проблем, організація роботи з пропаганди та роз'яснення законодавства, проведення спільних заходів запобігання правопорушенням.

3. Регулювання правового становища. Якщо повноваження органів прокуратури визначені Конституцією України, законом «Про прокуратуру», процесуальним законодавством у сфері здійснення судочинства, то стосовно контролюючих органів повноваження регламентуються різними законодавчими та підзаконними нормативними актами, які нерідко суперечать один одному [4].

Перелічені ознаки показують правильність розмежування органів державного контролю (нагляду), які здійснюють контрольно-наглядові повноваження та органів прокуратури, що здійснюють прокурорський нагляд, за підпорядкованістю, призначенням (характером, змістом, цілями, завданням, спрямованістю діяльності), особливостями регулювання правового становища, що свідчить про неприпустимість створення ситуації, за якої під час здійснення діяльності прокурори підмінюють органи державного контролю (нагляду), в той час як доцільна взаємодія.

Державний екологічний контроль (нагляд) одна із видів екологічного контролю (нагляду). У теорії екологічного права залежно від правової природи та цілей проведення виділяють громадський (державний) і приватний (виробничий) екологічний контроль.

У даний час збережено два рівні державного екологічного контролю (нагляду) – державний і місцевий, що визначаються як види контрольної діяльності (ст. 35 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»), що дозволяє виділити однойменну видову класифікацію державного екологічного контролю (нагляду), державний і місцевий [5].

Проблема співвідношення категорій «екологічний контроль» та «екологічний нагляд» не знайшла вирішення, а правове регулювання контрольно-наглядової діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища обґрунтовано критикується вченими. Аналіз змісту терміну «екологічний нагляд», визначеного у п. 1 ст. 35 закону «Про охорону навколишнього природного середовища», дозволяє розуміти, що він охоплював одночасно контроль і нагляд у галузі екології, оскільки включає діяльність уповноважених органів, щодо:

- попередження, виявлення та припинення порушень обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища, що здійснюється за допомогою перевірок, вжиття заходів припинення та усунення наслідків;

- систематичного спостереження за виконанням обов'язкових вимог, аналізу та прогнозування стану дотримання.

Враховуючи сутнісні особливості теоретичних моделей категорій, що розглядаються, потрібно розмежувати дані категорії. У юридичної науки не склалося одноманітного розуміння державного екологічного контролю (нагляду), можна назвати поширені підходи:

1. Державний екологічний контроль (нагляд) розглядається як міра правової охорони навколишнього природного середовища. При такому підході державний екологічний контроль (нагляд) виступає у ролі гарантії виконання екологічних заходів і реалізації правових норм, що їх регулюють. Незважаючи на потенційну значущість і частоту застосування цього заходу, серед нормативно встановлених заходів охорони навколишнього природного середовища, екологічний контроль, на думку фахівців, не відрізняється ефективністю. На думку Я. Самусевич, І. Теницької, Д. Новикової питання екологічного контролю мають ряд суттєвих недоліків, особливо у розрізі державного екологічного контролю [6, с. 201].

Будучи правовим заходом, поряд із запобіжною та інформаційною функцією, екологічний контроль (нагляд) виконує каральну функцію. Суть останньої проявляється у можливості накладення санкцій на осіб, які порушили встановлені законодавством екологічні вимоги. У спеціальному законодавстві міститься положення щодо встановлення майнової, дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності. Притягнення особи до відповідальності має бути єдиним результатом контрольно-наглядових заходів, внаслідок яких необхідно забезпечити виявлення ризиків і загроз заподіяння шкоди. Притягнення до юридичної відповідальності за скоєні екологічні правопорушення, виявлені у процесі чи за підсумками контрольно-наглядових заходів, змушує порушників до дотримання обов'язкових вимог.

Позначене дозволяє розглядати екологічний контроль (нагляд) як умови застосування різних видів юридичної відповідальності до осіб, винних у порушенні природоохоронного законодавства та відшкодування завданих збитків. Зв'язок екологічного контролю (нагляду) з юридичними санкціями призвів до спроби обґрунтування можливості виділення еколого-правової відповідальності як окремого виду відповідальності [7].

Оскільки еколого-правова відповідальність охоплюється існуючими видами та формами юридичної відповідальності, визнання її як самостійного виду юридичної відповідальності неприпустимо.

За підсумками екологічного контролю (нагляду) може бути виявлена шкода, заподіяна природному середовищу, та має бути відшкодована у повному обсязі (ч. 1 ст. 69 базового Закону та ст. 1166 Цивільного кодексу України). Як зазначив Верховний Суд, органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати державний екологічний нагляд, мають право звернутися до суду з цим видом позовних вимог [8].

2. Державний екологічний контроль (нагляд) як функція державного управління охороною довкілля. Мета, яку ставить держава – забезпечення права кожному на сприятливе довкілля, достовірну інформацію про її стан та на відшкодування шкоди здоров'ю чи майну, заподіяному вчиненням екологічного правопорушення (ст. 66 Конституції України). Ця мета досягається за допомогою екологічної функції держави, яка включає складові цієї функції: охорона природи та раціонального природокористування, забезпечення екологічної безпеки, охорона навколишнього природного середовища.

При здійсненні державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, управлінський процес проходить ряд стадій, що здійснюються у певній послідовності: вироблення та прийняття рішення, організація виконання рішення, контроль за виконанням та підбиття підсумків.

Оскільки екологічний контроль здійснюється на одній із стадій управлінського процесу в галузі охорони навколишнього природного середовища, це дозволяє розглядати його як функцію державного управління в галузі, що розглядається, спрямованої на підвищення його ефективності.

У літературі наголошується, що контроль в управлінні не є самоціллю, а дозволяє забезпечити якісне виконання прийнятих рішень. Контроль сприймається, як забезпечувальна функція управління [9, с. 262]. Управлінська функція властива внутрішньому та зовнішньому контролю. Теоретично функції контролю та нагляду розглядають у взаємозв'язку.

Нагляд має спільні риси із внутрішнім і зовнішнім контролем. Зовнішній контроль, під час здійснення впливає на організаційно невідпорядковані об'єкти.

Керуючись положеннями закону «Про охорону навколишнього природного середовища», екологічний контроль (нагляд) має цілі: виконання законодавства про охорону навколишнього середовища; забезпечення дотримання вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища; забезпечення екологічної безпеки. Названі цілі дозволяють, в умовах зростаючого антропогенного навантаження на природу, забезпечити якість природного середовища, запобігти деградації та забезпечити належну якість.

Зважаючи на те, що завдання екологічного контролю (нагляду) – це способи досягнення його цілей, до завдань державного екологічного контролю (нагляду) можна віднести: попередження порушень екологічного законодавства; виявлення та припинення відповідних порушень.

У законодавстві поняття «екологічний контроль» та «екологічний нагляд» вживаються як рівнозначні. За окремими видами державного екологічного нагляду нормативно затверджено завдання, організаційно-правові засади. Державний нагляд за геологічними дослідженнями, раціональним використанням та охороною надр спрямований на попередження, виявлення та припинення порушень відповідних норм у цій сфері суспільних відносин.

Аналогічні завдання вирішує нагляд у галузі охорони та використання особливо охоронюваних природних територій, тільки йдеться про вирішення даних завдань щодо окремих режимів природних територій (особливо охоронюваних, земельних ділянок, охоронних зон та ін.).

3. Державний екологічний контроль (нагляд) – як чинник, що визначає особливості системи та структури державних органів виконавчої влади. В основі системи державних органів виконавчої влади лежать управлінські функції, що дозволяють диференціювати на міністерства, державні служби та державні агенції, вказуючи на потенційну можливість, а в ряді випадків та обов'язки, спрямовані на досягнення заздалегідь запланованих результатів.

Чинна система державних органів виконавчої влади включає двадцять вісім органів контролю (нагляду), що демонструє увагу держави до здійснення контрольно-наглядової діяльності. Функції з контролю та нагляду полягають у здійсненні низки нормативних повноважень: контроль і нагляд за виконанням загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених конституційними, законодавчими і іншими нормами. Контролю підлягають державні та місцеві органи, їх посадові особи, фізичні і юридичні особи; видача уповноваженими органами та посадовими особами дозволів (ліцензій), які передбачають право здійснювати діяльність юридичним і фізичним особам – видання реєстраційних та інших індивідуальних актів.

4. Державний екологічний контроль (нагляд) як правова форма екологічної діяльності. У теорії права організаційно-правові форми діяльності державних органів формують як різні правові дії (акти), в яких знаходять вираження юридичні повноваження (компетенція) державних органів. Цим визначається правова природа контролю, зокрема екологічного.

Екологічний контроль є організаційним методом, що дозволяє реалізовувати екологічну функцію держави, опосередкованому у праві навколишнього природного середовища та здійснюваним у правових межах. У юридичній науці під методами здійснення функцій держави прийнято розуміти сукупність засобів, прийомів, способів виконання функцій держави, що дозволяє віднести екологічний контроль до методів реалізації екологічної функції.

Використання цього методу дозволяє забезпечити дотримання законодавства в екологічній сфері, у тому числі за допомогою заходів державного примусу. Правові заходи застосовуються у межах суспільних відносин, що виникають переважно у сфері здійснення виконавчої влади у зовнішньо організаційній і внутрішньо організаційній діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб. Ці заходи застосовуються для попередження правопорушень або забезпечення публічної безпеки [10, с. 30].

Відповідно до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», визначено поняття екологічного контролю як контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища, що включає систему заходів, за допомогою яких здійснюється запобігання, виявлення та припинення порушення екологічного законодавства, забезпечення дотримання вимог у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз цього визначення дозволяє стверджувати, що поняття «контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища» та «екологічний контроль» законодавцем не розмежовуються, а прирівнюються. Такий підхід не відповідає сучасним теоретичним підходам. У більшості нормативних актів у сфері екології питання контролю не піднімаються, наприклад, Закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля», «Про основні засади державної кліматичної політики» [11; 12].

Контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища більш широка категорія, оскільки включає екологічний контроль і природоресурсний контроль. В основі такого розмежування – діяльність, за допомогою якої фізичними та юридичними особами здійснюється вплив на довкілля. Якщо така дія виявляється поза природокористуванням, потрібно здійснення екологічного контролю, у процесі природокористування – природоресурсного контролю.

Слід зазначити, що у спеціалізованому законодавстві поняття екологічного нагляду немає його ототожнення з екологічним контролем. У процесі реформи контрольно-наглядової діяльності є проект Закону «Про державний екологічний контроль», який визначив поняття державного контролю. Сутнісні ознаки, що визначають дану дефініцію: полягає у діяльності контрольних органів; спрямованість на попередження, виявлення та припинення порушень обов'язкових вимог; реалізується за допомогою системи заходів: профілактики порушень, оцінки дотримання обов'язкових вимог, виявлення, припинення порушень, відновлювальні заходи.

Висновки. У законодавстві відсутня система використання понять «екологічний контроль» та «екологічний нагляд», що зумовлює необхідність чіткої диференціації даних категорій. На основі аналізу сутнісних ознак понять «державний екологічний контроль» та «державний екологічний нагляд» доцільно сформулювати визначення даних дефініцій.

Державний екологічний контроль – правова форма екологічної діяльності – функції державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, в основі якої лежить перевірка виконавчої діяльності підконтрольного суб'єкта, що реалізується спеціально уповноваженими та місцевими контрольно-наглядовими органами в галузі охорони навколишнього природного середовища, що допускає застосування адміністративного розсуду до підконтрольного суб'єкту, що вимагає застосування системи заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення порушення обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього середовища.

Державний екологічний нагляд – правова форма екологічної діяльності – функції державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, що є наглядом за правомірною поведінкою керованого суб'єкта, що реалізується спеціально уповноваженими та або місцевими контрольно-наглядовими органами в галузі охорони навколишнього природного середовища, що не допускає застосування ними адміністративного розсуду до піднаглядному суб'єкту, що вимагає застосування системи заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та припинення порушення обов'язкових вимог у галузі охорони навколишнього середовища. Наділення уповноважених державних органів виконавчої влади одночасно функціями контролю та нагляду в екологічній сфері допускає використання термінології, що об'єднує екологічний контроль (нагляд).

Чинне законодавство передбачає різні підходи до розуміння державного екологічного контролю (нагляду), як: заходи правової охорони навколишнього середовища; правової форми екологічної діяльності; функції державного управління охороною природного довкілля; фактору, що дозволяє

обґрунтувати побудову системи та структури державних органів виконавчої влади, у сфері діяльності, що розглядається.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.
2. Проект Закону України від 18.03.2021 р. № 3091 «Про державний екологічний контроль». URL. <https://ips.ligazakon.net/document/JI01459B>.
3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text>.
4. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
6. Самусевич Я., Теницька І., Новикова Д. Екологічний контроль, моніторинг та аудит: нормативно-правове забезпечення та механізм реалізації в Україні. *Сталий розвиток економіки*. 2023. № 2 (47). С. 196–202.
7. Ткаченко О.М. Еколого-правова відповідальність: проблеми та шляхи вдосконалення. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2012. Випуск 13. С. 274–277.
8. Визнання права на чисте та безпечне довкілля є запорукою належного існування майбутніх поколінь – суддя ВС. Верховний Суд. 18.04.2024. URL. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1591961>.
9. Остапенко О.І. Ковалів М.В., Єсімов С.С. та інші. Адміністративне право України (загальна частина): навчальний посібник. Вид. 2-е, доповнене. Львів: СПОЛОМ, 2021. 616 с.
10. Bortnyk N., Yesimov S. Legal regulation of measures of administrative and procedural coercion. *Social & Legal Studios*. 2021. Issue 3 (13). P. 28–34.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля: Закон України від 20.03.2023 р. № 2973-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2973-20#Text>.
12. Про основні засади державної кліматичної політики: Закон України від 08.10.2024 р. № 3991-IX. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3991-20/conv#n292>.