

УДК 349.6

12.00.06 - земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право

**ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО  
КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАДР  
LEGAL DEFINITION OF ENVIRONMENTAL  
CONTROL AND SUPERVISION NATURAL RESOURCES**

**Стрельник В.В.,**  
здобувач кафедри екологічного права  
Національного університету  
«Юридична академія ім. Ярослава Мудрого»

Обґрунтовано важливість розмежування понять «контроль» та «нагляд» у сфері охорони надр. Проаналізовано питання ефективності контролю та нагляду як правового інструменту в процесі розбудови ринкової економіки України. Акцентовано увагу на необхідності визначення поняття екологічного контролю та нагляду в сфері охорони надр як функції державного управління.

**Ключові слова:** управління, екологічний контроль та нагляд за охороною надр, гірничий нагляд, геологічний контроль.

Обоснована важность разграничения понятий «контроль» и «надзор» в сфере охраны недр. Проанализирован вопрос эффективности контроля и надзора как правового инструмента в процессе формирования рыночной экономики Украины. Акцентировано внимание на необходимости определения экологического контроля и надзора в сфере охраны недр как функции государственного управления.

**Ключевые слова:** управление, экологический контроль и надзор за охраной недр, горный надзор, геологический контроль.

It was justified distinctions between such definitions as "control" and "supervision" in the field of natural resources. It was analyzed the effectiveness such legal instruments as oversight and supervision in the process of building a market economy in Ukraine. Also attention is focused on the importance of formulating of definition of environmental control and supervision in the field of natural resources.

**Keywords:** management, environmental monitoring and supervision of natural resources, supervision in mining, geological control.

**Постановка проблеми.** Україна володіє потужною мінерально-сировинною базою. В її надрах схоронено близько 20000 родовищ та **рудопроявів** корисних копалин. Із землі щорічно вилучається 2,3 млрд. тонн сировини, а використовується лише третина. Враховуючи таку ситуацію серед основних напрямів вдосконалення державної політики у сфері надрокористування визнано удосконалення законодавства системи державного управління контролю та нагляду [1].

Контроль та нагляд – основні способи забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні [2, с. 3]. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3], в розділі 8 передбачає контроль і нагляд у галузі охорони довкілля, що впливає із повноважень органів, які їх здійснюють. Сам розділ «Контроль і нагляд в галузі охорони навколишнього середовища» не розмежовує ці поняття.

Контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі довкілля, відповідно до ст.16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3], являється метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Підвищення рівня забезпечення ефективного державного контролю за додержанням користувачами надр зобов'язань, що регламентують їх діяльність відповідно до законодавства передбачено також рішенням Ради національної безпеки і оборони «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр» [4].

Завданням екологічного контролю та нагляду за використанням та охороною надр згідно зі ст. 60 КУпН [5] є забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та

громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, встановлених законодавством України.

Зазначене складне багатокритеріальне завдання потребує системного підходу до вивчення правового інституту екологічного управління в сфері охорони надр - екологічного контролю та нагляду.

**Стан дослідження.** Загальнотеоретичним дослідженням питань екологічного контролю та нагляду в галузі охорони навколишнього середовища займалися такі вітчизняні науковці як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г.Бобкова, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, М.В.Краснова, Н.Р.Малишева, С.В. Разметаєв, В.К. Попов, Ю.С. Шемшученко. Поряд з цим питання чіткого визначення понять «екологічний контроль» та «нагляд» у сфері охорони надр, з'ясування змісту та розкриття їх суті, залишається не повністю вивченим на сучасному етапі розвитку екологічної науки та законодавства, а тому потребує дослідження.

Таке становище обумовлено існуванням проблеми юридичної термінології, як складової частини юридичної техніки, що має суттєве значення для подальшого вдосконалення надрового законодавства.

У науковій літературі з приводу застосування термінів «контроль» та «нагляд» не склалося єдиної думки, зустрічається змішування понять контролю та нагляду незважаючи на те, що ці поняття не є синонімами. До сих пір відсутні чітко визначенні поняття контролю та нагляду, критерії їх розмежування [6, с.41], що на практиці призводить до зниження ефективності діяльності контролюючих органів виконавчої влади.

Сучасна тенденція у законодавстві при формуванні змісту норм-приписів замінювати без будь-яких застережень термін «нагляд» терміном «контроль», а не навпаки, свідчить на користь судження про те, що нагляд – це також контроль. Разом з тим контроль і нагляд - не тотожні поняття.

Відповідно постає питання необхідності розмежування понять «контролю» та «нагляду» у сфері охорони надр. Це дозволить визначити предмет цих понять та обґрунтувати доцільність відокремлення зазначених

видів діяльності, що здійснюється різними за структурою, завданням і повноваженням органами. А також сприятиме встановленню порядку раціонального використання та охорони надр, екологічної безпеки, правил, норм, стандартів, нормативів у сфері надрокористування. Вбачається доцільним керуватися чіткістю, зрозумілістю у використанні термінів, а також запровадити єдиний, уніфікований підхід у регламентації зазначених понять [7, с.17].

**Виклад основного матеріалу.** Для більш чіткого розуміння екологічного контролю та нагляду розглянемо поняття управління в сфері взаємодії суспільства та природи.

Екологічне управління являється одним із інструментів реалізації екологічної політики держави [8, с.4]. У науковій літературі екологічне управління визначають як діяльність уповноважених суб'єктів, що ґрунтується на нормах права, спрямована на збереження довкілля в цілому та його окремих компонентів, зменшення техногенного навантаження на нього, забезпечення безпеки населення від негативного впливу довкілля [9, с.8].

Існування інституту публічного екологічного управління обумовлено наявністю екологічної функції держави, пов'язаної з обов'язком держави у підтриманні певної якості навколишнього середовища як складової частини глобальної екологічної системи, а також з відповідальністю за забезпечення конституційних прав людини на сприятливе довкілля.

Зміст управління в галузі охорони природи становлять управлінські функції, що розглядаються як найбільш характерні та специфічні за змістом вплив виконавчо-розпорядчих органів на суспільні відносини, пов'язані з формуванням сприятливого стану навколишнього середовища (прогнозування, планування, стандартизація, організація, контроль) [10, с. 8].

Виходячи з ст.16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] можна стверджувати, що екологічний контроль представляє собою одну із функцій управління в галузі охорони навколишнього середовища. За допомогою контролю забезпечується

своєчасність внесення коректив в управлінську діяльність, отримання інформації про реальний стан справ у сфері державного управління, виявлення порушень чинного законодавства та відхилень від установлених стандартів і правил, а також прийнятих управлінських рішень [11, с.212].

Характерним моментом співвідношення державного контролю і державного управління є наявність у них комплементарності (від. лат. complementum – доповнення, довершення): управління припускає контроль, а контроль передбачає управління. Головний момент комплементарності управління і контролю – вторинність останнього щодо першого, тобто контроль відносно управління є функція: похідна, допоміжна [12, с.9].

Контроль як функція наявна на будь-якій стадії організації державного управління. Вона не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові напрямки управлінської діяльності.

Традиційно контроль - це спосіб забезпечення законності в державному управлінні природокористування та охорони навколишнього середовища. Маючи власні завдання він одночасно забезпечує виконання інших управлінських функцій [13, с.203]. Тому існує стійке словосполучення «управління та контроль», в якому контроль залишається однією із функцій управління.

Таким чином, контроль як функція управління, представляє собою систематичну, конструктивну діяльність, що являється необхідним елементом прийняття та реалізації управлінських рішень, без яких не можливе успішне здійснення поставлених завдань, а також попередження ймовірних помилок та недоробок.

Законодавство не наводить визначення поняття екологічного контролю. У науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття «екологічний контроль».

У правовій теорії екологічний контроль розглядають як важливий елемент державного управління в галузі екології [14, с.136], що носить

загальний характер, і присутній в усіх галузях і сферах виконавчо-розпорядчої діяльності. Екологічний контроль визначає характер діяльності держави, правильність вибору пріоритетів в галузі охорони навколишнього середовища та природних ресурсів на певному етапі розвитку, рівень організаційності та ефективності країни [15, с.13].

Так, юридична енциклопедія тлумачить екологічний контроль як *контроль за дотриманням законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища усіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності й підпорядкування, а також посадовими особами та громадянами* [16, с.326]. У природоохоронному значенні під екологічним контролем розуміють лише контроль в галузі охорони навколишнього середовища [17, с.14].

Більш ширше визначення екологічного контролю дає В.І. Андрейцев, а саме - *врегульовану законодавством діяльність державних органів, спеціалізованих формувань екологічних громадських об'єднань, що спрямована на спостереження та перевірку дотримання юридичними й фізичними особами вимог екологічного законодавства та застосування заходів попередження екологічних правопорушень* [18, с.97].

А.П. Гетьман розглядає функцію екологічного контролю як *діяльність уповноважених на це державних органів виконавчої влади, спрямовану на забезпечення дотримання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами.*

Н.Р. Малишева вважає, що *екологічний контроль є однією з найважливіших управлінських функцій, яка покладається на державу, на територіальні громади, а також на різні ланки громадянського суспільства.* Н.Д. Красіліч під екологічним контролем розуміє *діяльність уповноважених суб'єктів по перевірці дотримання та виконання чинного екологічного законодавства. Екологічний контроль як систему дій по збору інформації*

*про підконтрольних суб'єктів, її переробку та передачу для прийняття управлінських рішень для раніше визначеної мети розглядає О.К. Голіченков.*

Таким чином, поняття екологічний контроль розглядається науковцями в широкому розумінні як дотримання екологічної безпеки суспільства, а у вузькому значенні – як перевірка виконання екологічних норм та вимог діючого законодавства з метою попередження шкідливого впливу на навколишнє середовище, його об'єкти, життя та здоров'я людини.

Усі наведені точки зору співпадають у визначенні екологічного контролю як функції управління в галузі охорони навколишнього середовища.

Стосовно державного екологічного контролю за охороною та використанням надр, то на думку О.А. Грицан, таке поняття виступає синтезом понять «державний контроль» та «екологічний контроль» в галузі надрокористування. Виходячи з цього, державний контроль за використанням та охороною надр пропонується розглядати як *діяльність відповідних органів державної влади, спрямована на попередження, виявлення та припинення діянь, що порушують вимоги чинного законодавства України про раціональне використання та охорону надр, технічних стандартів та норм, а також вимоги спеціальних документів, що засвідчують право користування надрами, та на застосування заходів впливу до порушників таких вимог* [19, с. 10].

Основним критерієм екологічного контролю за використанням і охороною надр є його завдання [20, 426], яке визначено ст. 60 КУпН та стосується сфер як контролю, що здійснюється за геологічним вивченням надр, так і нагляду, що здійснюється за веденням робіт з геологічного вивчення надр, а також за використанням та охороною надр.

Розмежування функцій гірничого нагляду та геологічного контролю здійснюється за змістом цих видів діяльності: якщо органи геологічного контролю стежать за власне геологічним вивченням надр, то органи гірничого

нагляду наглядають за веденням робіт, пов'язаних з геологічним вивченням надр, їх використанням та охороною.

Таким чином, державний геологічний контроль повинен бути спрямований на перевірку результатів геологічного вивчення надр, а гірничий нагляд здійснюється щодо процесу цього вивчення.

Н.І. Малишко у своїх дослідженнях зазначає, що *нагляд в сфері охорони атмосферного повітря виступає особливою формою контролю, який фіксує дотримання або порушення законності без права втручання в оперативну діяльність об'єктів, які обстежуються. При проведенні нагляду відсутня підлеглість між контролюючими та підконтрольними органами* [21, с.11].

У практичній діяльності спостерігається поєднання елементів контролю та нагляду, тому в кожному конкретному випадку чітко розмежовувати контроль та нагляд складно. Г.І. Балюк пропонує діяльність таких органів характеризувати як *наглядово-контрольну. Сутність такої діяльності полягає в забезпеченні заходами адміністративно-правового впливу систематичного спостереження, а також перевірка відповідності діяльності різноманітних органів, посадових осіб і громадян встановленим правовим нормам і приписам з метою попередження можливих порушень, виявлення допущених відхилень і їх причин* [22, с.58].

Відмінність нагляду від контролю полягає в тому, що перший має більш вузьку сферу застосування. Контроль слід вважати більш широким поняттям, постійною функцією управління, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як «звужений контроль», але звужений по відношенню до сфери свого застосування. Нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як до підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування [23, с.290].

Як ми могли впевнитися, що існують різні підходи до визначення поняття та сутності екологічного контролю. Контроль у науковій літературі

розглядається в двох аспектах: як функція управління і як специфічна форма діяльності [24, с. 23-24].

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна зробити наступний висновок, що екологічний контроль у сфері охорони надр – це нормативно встановлена управлінська функція, яка покладається на відповідні органи державної влади, територіальні громади, громадянське суспільство, представляє собою діяльність, спрямовану на спостереження та перевірку забезпечення дотриманням законодавства України про надра застосування заходів попередження екологічних правопорушень всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності та підпорядкування, а також громадянами.

У свою чергу нагляд за охороною надр – це особлива специфічна форма екологічної контрольної діяльності державних компетентних органів, спрямовану на систематичне спостереження та постійний нагляд за діяльністю управлінських відносин з метою перевірки відповідності їх рішень та дій нормам діючого законодавства про надра

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Про стан дотримання вимог природоохоронного законодавства при здійсненні діяльності, пов'язаної з надрокористуванням в Україні: постанова Верховної Ради України від 20.11.2003. № 228 // ВВР України. – 2004. - № 11. - Ст.148.
2. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Автореф. дис.. д-ра юрид. наук. – Х., 2003 – 34 с.
3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>.
4. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр: Рішення РНБО від 03.02.2010 №90/2010 // Офіційний вісник України. - 2010 р. - № 8.- Ст. 381.

5. Кодекс України про надра [Електронний ресурс] // ВВР України. – 1994. – №-36. – Ст.-340. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1264-12>.
6. Кичигин Н. В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). Монография. М., 2012.
7. Деркач А. Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки : дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2007. – 213 с.
8. Навасардова Э. С. Теоретические проблемы регулирования экологического управления на региональном уровне: автореф. дисс. д-ра юрид. наук. М., 2002. – 41с.
9. Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища:автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – Х., 2003. – 20 с.
10. Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в СССР (проблемы теории и практики) : автореф. дисс. на получение науч. степени доктора. юрид. наук. – К., 1979. – 26 с.
11. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи : монографія. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
12. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. — Х., 2002. — 18 с.
13. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория и практика правового регулирования : дис. доктора юрид. наук : 12.00.06. – М., 1992. – 325 с.
14. Екологічне право України. Загальна частина : навчальний посібник / [В. К. Попов, М. В. Шульга, В. О. Чуйков та ін.]. – Х., 1995. – 305 с.
15. Тищенко С.В. Проблемы государственного экологического контроля в субъектах Российской Федерации: административно-правовые аспекты: автореф. дисс. на получение степени канд. юрид. наук. - Москва, 2007 - 25 с.
16. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К. : Українська Енциклопедія, 1999 – . – Т. 2. – 1999. – 744 с.

17. Заславская Н. М. Правовое регулирование государственного экологического контроля в РФ: автореф. дисс. на получение науч. степени канд. юрид. наук. – Москва, 2010. - 22 с.
18. Андрейцев В. І. Екологічне право. Курс лекцій : навч. посібн. для юрид. фак. вузів. / В. І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
19. Грицан О. А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. – К., 2009. - 16 с.
20. Правові форми екологічного контролю: Навчальний посібник / Краснова М. В., Поздняк Е. В, Коваленко Т. П. та ін. (за ред. Красної М.В.) . – К.: Алерта, 2012. – 760 с.
21. Малышко Н.И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха / Малышко Н.И. – К.: Наукова думка, 1982. – 132 с.
22. Балюк Г.Л. Контроль і нагляд за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку// Екологічний контроль: питання теорії та практики/(монографія). К.,1999.- С.60
23. О.В. Головкін Державний контроль і нагляд у сфері охорони довкілля як складова екологічної політики України // Часопис Київського університету права.-2011.-№4.-с.290-293
24. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 163 с.