

Стрельник В.В.,
здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК 349.06

ВИДИ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАДР

У сучасній науковій літературі сформовані концептуальні аспекти цілісного екологічного контролю як особливого різновиду соціального контролю, що є складовою частиною реалізації еколого-правових норм на рівні не тільки держави, а й юридичних осіб [1, с. 9–10].

Визначено, що вид – це підлегле поняття, що входить до складу більш загального, і має свої особливості, які відрізняють його від інших видів більш загального поняття [2, с. 87]. Відповідно, вид екологічного контролю як складовий елемент цілого частково відображає зміст і водночас відрізняється від інших частин конкретними носіями контрольних функцій (суб'єктами), об'єктами контролю. Існування видів екологічного контролю зумовлено різноманітністю його функцій.

Літська декларація керівних принципів контролю [3], прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI), класифікує екологічний контроль на попередній контроль та контроль по факту, внутрішній та зовнішній контроль, формальний контроль та контроль виконання.

Аналіз наявної практики поділу екологічного контролю на певні види свідчить, що загальноприйнятих критеріїв класифікації не існує. Найбільш поширеним критерієм класифікації, який використовується вченими, є суб'єкт здійснення екологічного контролю.

В еколого-правових актах також відсутня єдність у визначенні видів екологічного контролю, що, на нашу думку, є недоліком і потребує належного правового урегулювання. Адже питання класифікації екологічного контролю за видами має велике значення у визначенні повноважень його суб'єктів і попередження дублювання в їхній діяльності.

Дослідженням класифікації видів екологічного контролю займалися: В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, О.В. Головкін, Л.М. Здоровко, В.В. Костицький, В.М. Комарницький, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, О.Б. Федоровська, Ю.С. Шемшученко. Поряд із цим питання класифікації видів екологічного контролю у сфері охорони надр залишається не дослідженим вичерпно на сучасному етапі розвитку екологічної науки й законодавства, а тому потребує вивчення.

Застосування системного підходу до якісного аналізу видів екологічного контролю у сфері охорони надр дає змогу провести дослідження екологічного контролю з позиції закономірності системи цілого і взаємодії його складових частин. Такий

аналіз виявить умови й можливості комплексного врахування соціальних, економічних та екологічних факторів під час реалізації екологічного контролю у сфері охорони надр.

За способами та органами здійснення екологічного контролю за використанням і охороною надр поділяють контроль на державний, самоврядний та громадський [4, с. 427].

У сучасних умовах пріоритетним залишається державний екологічний контроль, оскільки тільки державні органи найбільш ефективно забезпечують дотримання та виконання вимог екологічного законодавства, а інші види контролю відіграють другорядну роль [5, с. 90].

Залежно від об'єкта, в юридичній літературі пропонують розрізняти види державного контролю за використанням й охороною надр: контроль за геологічним вивченням надр; контроль за видобуванням корисних копалин і підземних вод; контроль за будівництвом підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; контроль за створенням геологічних територій та об'єктів; контроль стосовно охорони ділянок надр, не залучених до господарської експлуатації; контроль за дотриманням режиму ділянок надр, щодо яких встановлена заборона на використання; контроль стосовно управління державним фондом надр, яке здійснюється органами державної влади та місцевого самоврядування [6, с. 10–11].

Науково обґрунтована пропозиція розглядати екологічний контроль, що здійснюється місцевими радами, як самостійний вид екологічного контролю – самоврядний контроль за використанням та охороною надр.

На думку С.І. Хом'яченко, самоврядний і державний контроль мають спільне походження. Вони являють собою реалізацію екологічних інтересів українського народу – через діяльність двох гілок публічної влади (органів державної влади і органів місцевого самоврядування).

Якщо державний контроль виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої країни, самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад [7, с. 9–10], зокрема й у сфері охорони надр.

Вважаємо, що лише в тому разі, коли державні органи екологічного контролю не матимуть жодного відношення до самоврядних повноважень, може бути забезпечений баланс у здійсненні управління у сфері охорони надр.

Місцеві ради, будучи представницькими органами місцевого самоврядування, не можуть здійсню-

вати державного контролю [6, с. 12]. Самоврядний екологічний контроль здійснюється територіальною громадою безпосередньо (зокрема, через місцеві референдуми) або опосередковано через систему органів місцевого самоврядування [8, с. 10].

Недоліком наявної системи управління в галузі охорони довкілля є те, що рішення органів державної влади й органів місцевого самоврядування поширюються на фізичних і юридичних осіб лише в межах того чи іншого адміністративного утворення, а не в межах всієї природної території [9, с. 171]. Екологічний контроль, таким чином, здійснюється окремими частинами, а не всією системою.

Тож вирішення екологічних проблем, що виникають на рівні регіонів, можливе лише на основі використання системного підходу шляхом наукового дослідження виробничого екологічного контролю.

Завданням виробничого екологічного контролю є перевірка виконання планів та заходів з охорони надр, їхнього раціонального використання, забезпечення дотримання екологічних вимог законодавства України про надра, нормативів у діяльності підприємств.

Оскільки підприємства складають основну категорію надрокористувачів, здійснення виробничого екологічного контролю за охороною надр має бути обов'язковою умовою.

Діяльність виробничого екологічного контролю покладається на спеціальні управління (відділи), лабораторії, спеціальні служби самих підприємств, установ та організацій, які використовують надра для різноманітних потреб. Виробничий екологічний контроль за охороною надр оцінюється за показниками екологічності конкретного підприємства.

На сьогодні майже виключена практична можливість проведення державного екологічного контролю у галузі охорони надр стосовно суб'єктів малого підприємництва з низьким і середнім ступенями ризику. До них належать невеликі підприємства металургійної промисловості, діяльність яких не має високого ступеня ризику, але, за відсутності контролю, системи надроохоронної роботи несе негативне навантаження на довкілля.

У вирішенні цього питання значна увага обов'язково має приділятися громадській думці мешканців цієї території.

Для нашої країни проблема громадського контролю є надзвичайно актуальною, адже на сьогодні влада фактично вільна від нього [10, с. 71].

Залучення громадськості до планування діяльності з використання та охорони надр слугує стимулом для населення в рості екологічної культури, громадської активності, в здійсненні відповідного контролю, а також для практичної участі мешканців регіону у виконанні надроохоронних заходів.

Роль громадського екологічного контролю має посилюватися. Громадський екологічний контроль не дублює, не підміняє державний контроль, він

має свої форми здійснення. Специфіка громадського контролю зумовлена його призначенням – забезпечити прозорість, відкритість, гласність у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надати можливість громадянам коригувати цю діяльність у разі відхилення від вимог законодавства, ігнорування законних інтересів жителів окремих населених пунктів, регіонів при прийнятті тих чи інших управлінських рішень [11, с. 77]. Такий контроль не має державно-владного змісту, тому рішення громадських організацій за результатами перевірок мають, як правило, рекомендаційний характер.

Враховуючи можливості отримання інформації та застосування засобів впливу на порушника, громадський екологічний контроль у сфері охорони надр поступається державному, водночас він має серйозні переваги, а саме незалежність від державних органів та відомчих інтересів.

Встановлення взаємодії між підприємством-надрокористувачем та громадськістю впливає на престиж підприємства. Вплив на думку громади мають неурядові природоохоронні організації, які можуть створити негативну репутацію «компанії-шкіднику», що відображається на прибутку, вартості акцій.

Відповідно до ст. 12 Кодексу України про надра [12], громадяни та їх об'єднання мають право на участь у розробленні та здійсненні заходів із питань раціонального використання та охорони надр, які здійснюють органи виконавчої влади, органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

Так, чинний Кодекс України про надра виокремлює лише державний контроль і нагляд за веденням робіт із геологічного вивчення надр, їхнього використання та охорони, не вказує на громадський контроль у цій сфері, не зазначає, в якій саме формі та стосовно яких заходів можливо громадське сприяння у сфері охорони надр.

Суттєвим недоліком практичної реалізації закріпленого у законодавстві громадського екологічного контролю в галузі охорони надр є розрив між правовою нормою та її виконанням. Оскільки у суб'єктів відносин громадського екологічного контролю не завжди є можливість реалізувати права, гарантовані їм законодавством [13, с. 16].

Відсутність затвердженого порядку проведення громадського екологічного контролю, прав, обов'язків і відповідальності громадських контролерів, а також державних гарантій компенсації несприятливих наслідків такої діяльності створює для зазначених суб'єктів значні труднощі у здійсненні незалежних перевірок дотримання законодавства про охорону надр. Таке враження, що законодавець не наважується надати громадськості реальні важелі впливу на природокористувачів [14, с. 24].

Отже, громадський екологічний контроль у сфері охорони надр України не забезпечує належним чином інтересів суспільства стосовно безпечного для життя та здоров'я довкілля.

Поділяємо висловлену в науковій літературі думку про те, що всі критерії класифікації екологічного контролю мають право на існування, оскільки дають змогу ширше характеризувати його сутність. Застосування різноманітних ознак класифікації дає змогу проаналізувати явище контролю в широкому обсязі та вирізнити особливості, роль і призначення окремих його видів [15, с. 135].

Основне призначення класифікації контрольної діяльності у сфері охорони надр, має не лише теоретичне, а й практичне значення. Запропоновані науковцями класифікації не розглядають рівня здійснення екологічного контролю у зазначеній царині.

На нашу думку, екологічні проблеми проявляються на трьох рівнях: загальнодержавному, місцевому і локальному. Пропонуємо класифікувати екологічний контроль у сфері охорони надр на загальнодержавний, місцевий і локальний (за територіальним критерієм).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Головкін О.В. Правове регулювання екологічного контролю та нагляду в Україні: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.В. Головкін. – К. : НАН Укр. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2013. – 32 с.
2. Ковалева Н.А. Понятие и классификация финансового контроля / Н.А. Ковалева // Вопросы административного и финансового права в свете решений XXVI съезда КПСС. – М., 1983. – С. 81–90.
3. Лимская Декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного контроля в зарубежных странах : аналитический обзор и сборник нормативных документов / [сост. Шохин С.О., Шлейников В.И.]. – М. : Прометей, 1998. – С. 42–51.
4. Правові форми екологічного контролю : Навчальний посібник / [Краснова М.В., Поздняк Е.В., Коваленко Т.П. та ін.]; за ред. Краснової М.В. – К.: Алерта, 2012. – 760 с.
5. Васильева М.И. О применении в праве экологических критериев благоприятности окружающей среды / М.И. Васильева // Государство и право. – 2002. – № 11. – С. 84–92.

6. Грицан О.А. Правові засади екологічного контролю за використанням та охороною надр : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / О.А. Грицан. – К., 2009. – 16 с.

7. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. І. Хом'яченко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2004. – 19 с.

8. Гетьман А.П. Регіональний екологічний контроль: теорія правового регулювання : [монографія] / А.П. Гетьман, Л.М. Здоровко. – К., 2004. – 216 с.

9. Орлов Н.А. Экологический аудит – рыночный механизм управления курортно-рекреационными территориями Автономной Республики Крым / Н.А. Орлов // Ученые записки Таврического национального университета В.И. Вернадского. – Симферополь, 2008. – (Серия «Юридические науки»). – Том 21 (60). – 2008. – № 1. – С. 168–175.

10. Маслова Я.І. Співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у державному управлінні України / Я.І. Маслова // Актуальні проблеми держави і права. – 2011 – Вип. 62. – С. 70–77.

11. Комарницький В.М. Питання правового забезпечення громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища / В.М. Комарницький // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2007. – Вип. 4. – С. 75–81.

12. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

13. Федоровська О.Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / О.Б. Федоровська ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2007. – 19 с.

14. Кичигин Н.В. Совершенствование экологического контроля / Н.В. Кичигин // Экологическое право. – 2007. – № 7. – С. 21–27.

15. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.Ф. Андрійко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 1999. – 390 с.

Стрельник В.В. ВИДИ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАДР

У статті проводиться науково-теоретичне дослідження класифікації екологічного контролю у сфері охорони надр із позиції закономірності системи цілого та взаємодії його складових частин. Аналіз наявної практики поділу екологічного контролю на певні види свідчить, що загальноприйнятих критеріїв класифікації не існує. Найбільш поширеним критерієм класифікації, який використовується вченими, є суб'єкт здійснення екологічного контролю. В еколого-правових актах також відсутня єдність у визначенні видів екологічного контролю, що є недоліком і потребує належного правового урегулювання. Питання класифікації екологічного контролю у сфері охорони надр за територіальним критерієм має велике значення для визначення повноважень його суб'єктів і попередження дублювання в їхній діяльності. Проведений аналіз дасть змогу виявити умови і можливості комплексного врахування соціальних, економічних й екологічних факторів під час реалізації екологічного контролю у сфері охорони надр.

Ключові слова: класифікація, види екологічного контролю, рівні загальнодержавний, місцевий, локальний.

Стрельник В.В. ВИДЫ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ НЕДР

В статье проводится научно-теоретическое исследование классификации экологического контроля в сфере охраны недр с позиции закономерности системы целого и взаимодействия его составляющих. Анализ существующей практики разделения экологического контроля на определенные виды свидетельствует, что общепринятых критериев классификации не существует. Наиболее распространенным критерием классификации является субъект осуществления экологического контроля. В эколого-правовых актах также отсутствует единство в определении видов экологического контроля, что является недостатком и требует надлежащего правового урегулирования. Вопросы классификации экологического контроля в сфере охраны недр по территориальному уровню имеет важное значение для определения полномочий его субъектов и предупреждения дублирования в их деятельности. Проведенный анализ позволит выявить условия и возможности комплексного учета социальных, экономических и экологических факторов при реализации экологического контроля в сфере охраны недр.

Ключевые слова: классификация, виды экологического контроля, уровни общегосударственный, местный, локальный.

Strel'nyk V.V. TYPES OF ENVIRONMENTAL CONTROL IN THE PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

The author carries out scientific and theoretical research of the classification of environmental control in the sphere of protection of natural resources from the perspective of the laws of the system as a whole and the interaction of its components.

Analysis of the existing practice of the division of environmental control into certain types testifies to the fact that conventional criteria for classification does not exist. The most common classification criterion used by scientists is the subject of environmental control.

Ecological and legal acts also lack unity in determining the types of environmental control. It is a disadvantage and requires proper legal regulation.

Classification issues of environmental control in the sphere of protection of mineral resources according to the territorial criterion are essential for determining the powers of its subjects and avoid duplication in their work.

The analysis revealed the conditions and opportunities of integrated consideration of social, economic and environmental factors in the implementation of environmental monitoring in the field of natural resources.

Only under the condition that the state bodies authorized to carry out environmental monitoring will have nothing to do with the self-governing authority, a balance can be achieved in the implementation of management in the sphere of protection of natural resources. The decision of the public authorities and local governments in the field of environmental protection is applied to individuals and entities only within the limits of a particular administrative entity, and not throughout the natural area.

So, the solution of environmental problems at the regional level is possible only on the basis of a systematic approach by way of scientific research of ecological control.

Today, the feasibility of carrying out the state ecological control in the field of protection of natural resources in relation to small businesses with low or moderate risk is almost eliminated. These include small enterprises of metallurgical industry, the activity of which is not a high risk, but, in the absence of control, carries a negative impact on the environment.

Solving this issue, a considerable attention must necessarily be given to the public opinion of the inhabitants of this territory.

Establishing cooperation between the company (the subsoil user) and the public affects the prestige of the enterprise. The environmental NGOs have an impact on public opinion that can create a negative reputation of "the company-pest" which is reflected in the profit value of the shares.

The primary purpose of control activities classification in the field of protection of natural resources should be not only of theoretical but also of practical significance. The classifications proposed by scientists do not consider the level of implementation of environmental control in this area.

Thus, environmental problems occur at three levels: national, regional and local. It is proposed to classify the ecological control in the field of protection of natural resources into national, regional, and local (according to the territorial criterion).

Key words: classification, types of environmental control, national, regional, local levels.