

УДК 349.06

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

КЛАСИФІКАЦІЯ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАДР

У сучасній науковій літературі сформовані концептуальні аспекти цілісного екологічного контролю як особливого різновиду соціального контролю, що є складовою 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 іншого, більш загального, і має свої особливості, які відрізняють його від інших видів більш загального поняття [2, с. 87]. Відповідно, вид екологічного контролю як складова частина 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.

Лімска декларація керівних принципів контролю [3], ухвалена IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI), поділяє 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, являється недоліком і потребує належного правового урегулювання, адже питання класифікації екологічного контролю за видами має велике значення для визначення повноважень його суб'єктів і попередження дублювання у їх діяльності.

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

Застосування системного підходу до якісного аналізу видів екологічного контролю у сфері охоро-

рони надр дає змогу провести дослідження екологічного контролю з позиції закономірності системи цілого та взаємодії його складових частин. Такий аналіз виявить умови та можливості комплексного врахування соціальних, економічних і екологічних факторів у 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].

Як зазначала М.І. Васильєва, 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 виконують другорядну роль [5, с. 90].

Залежно від об'єкта у юридичній літературі пропонують розрізняти види державного контролю за використанням та 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 обґрунтовано пропозицію 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 й органів місцевого самоврядування.

Якщо державний контроль виражає державні інтереси, тобто інтереси всього народу нашої кра-

їни, то самоврядний контроль покликаний захищати інтереси конкретних територіальних громад [7, с. 9–10], у тому числі й у сфері охорони надр.

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

Місцеві ради як представницькі органи місцевого самоврядування, не можуть здійснювати функції 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 чинної системи управління в галузі охорони навколишнього середовища є те, що рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування розповсюджуються 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 за 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 і заходів з охорони надр, їх раціонального використання, забезпечення дотримання екологічних вимог законодавства України про надра, нормативів у діяльності підприємств.

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

Реалізація 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 в галузі охорони надр стосовно суб'єктів малого підприємництва з низьким і середнім ступенями ризику. До них належать невеликі підприємства металургійної промисловості, діяльність яких не належить до високого ступеня ризику, але за відсутності контролю щодо системи надроохоронної роботи дає негативне навантаження на навколишнє середовище.

При вирішенні цього питання значна увага обов'язково повинна приділятися громадській думці мешканців даної 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 щодо підвищення екологічної культури, громадської активності в здійсненні відповідного контролю, а також для практичної участі мешканців регіону у вживанні надроохоронних заходів.

Роль громадського екологічного контролю сьогодні 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 у 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, однак він має і серйозні переваги, а саме незалежність від державних органів і відомчих інтересів.

Встановлення взаємодії між підприємством-надрокористувачем і 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 з геологічного вивчення надр, їх використання та охорони, не вказує на громадський контроль у цій сфері, не зазначає, у якій саме формі та стосовно яких заходів можливо громадське сприяння у сфері охорони надр.

Суттєвим недоліком практичної реалізації закріпленого в законодавстві громадського еколо-

гічного 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 щодо компенсації несприятливих наслідків такої діяльності створює для зазначених суб'єктів значні труднощі в 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 на безпечно 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 повинно мати не лише теоретичне, а й практичне значення. Запропоновані науковцями класифікації не розглядають рівень здійснення екологічного контролю у сфері охорони надр.

На нашу думку, екологічні проблеми проявляються на трьох рівнях: загальнодержавному, місцевому та локальному. Пропонуємо здійснення екологічного контролю у сфері охорони надр за територіальним рівнем поділяти на загальнодержавний, місцевий, локальний.

Література

1. Головкін О.В. Правове регулювання екологічного контролю та нагляду в Україні: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / 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. С.О. Шохин, В.И. Шлейников]. – М. : Прометей, 1998. – С. 42–51.
4. Правові форми екологічного контролю : [навч. посібник] / Краснова М. В., Поздняк Е. В., Коваленко Т. П. та ін. ; за ред. М. В. Красної. – 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 / 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 / С.І. Хом'яченко. – 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 имени В.И. Вернадского. – 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 імені 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 / О.Б. Федоровська. – 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 : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 390 с.

Анотація

Стрельник В. В. Класифікація контрольної діяльності у сфері охорони надр. – Стаття.

У статті проводиться науково-теоретичне дослідження класифікації екологічного контролю у сфері охорони надр з 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 рівнем має велике значення для визначення повноважень його суб'єктів і попередження дублювання в їх діяльності.

Проведений аналіз дасть змогу виявити умови та можливості комплексного врахування соціальних, економічних та екологічних факторів у реалізації екологічного контролю у сфері охорони надр.

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

Аннотация

Стрельник В. В. Классификация контрольной деятельности в сфере охраны недр. – Статья.

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 большое 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.

Summary

Strelnyk V. V. Classification of control activities in the field of mineral resources. – Article.

The article is devoted to the scientific and theoretical research of classification of environmental control in the field of mineral resources context of the systems regularity as whole and interactions of its components.

Analysis of the current practice of the division of environmental control for certain types shows that the conventional criteria of such classification does not exist. The subject of environmental control is the most widespread criteria of classification used by scientists. There is no unity in determining the types of environmental control in environmental and legal acts. This disadvantage requires proper legal regulation.

The classification of environmental control in the field of mineral resources on the territorial level is essential for determining the powers of its subjects and prevention of duplication of activities.

The analysis will reveal the conditions and opportunities of integrated consideration of social, economic and environmental factors in the implementation of environmental monitoring in the field of protection of mineral resources.

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