

III. ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО. ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ. МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ТА ПУБЛІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6

© 2011 р. О. В. Головкін

Національна академія прокуратури України, Київ

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

Досліджено співвідношення понять контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього середовища. Проаналізовано зміст та юридичну природу цих понять. Зроблено висновок, що відмінність нагляду від контролю полягає в наступному: перший має більш вузьку сферу застосування, нагляд варто розглядати як елемент контролю. Запропоновано шляхи оптимізації системи контролю і нагляду у сфері охорони довкілля.

Ключові слова: контроль, нагляд, контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища, прокурорський нагляд, природоохоронна прокуратура.

Постановка проблеми. Сучасна екологічна ситуація в Україні є кризовою. Однією з причин існування проблем в екологічній сфері є існуюча система державного управління у галузі охорони навколишнього природного середовища і, зокрема, система державного контролю та нагляду у цій сфері.

Важливим проблемним питанням є співвідношення понять нагляду та контролю. У законодавстві відсутні критерії, за якими можна відмежувати поняття “нагляд” та “контроль”. Недостатня теоретична розробка цих понять, їх співвідношення та системи не сприяє правильному тлумаченню і визначенню, підвищенню ефективності нагляду та контролю. Правильне визначення цих понять необхідне, щоб виключити як необґрунтоване розширення, так і невинуватене звуження їх змісту [6, с. 145].

Ступінь наукової розробки проблеми. Проблематика організації та здійснення контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища була предметом досліджень таких науковців, як В. І. Андрейцев, В. І. Бабенко, Г. І. Балюк, Р. І. Бурієва, В. П. Виноградов, Ю. Є. Винокуров, А. П. Гетьман, І. А. Городецька, М. І. Гошовський, О.А. Грицан, Л. М. Давиденко, В.О. Джуган, В. В. Долежан, Ю. Б. Жаркова, Е. М. Жевлаков, Р. А. Жоган, Л. М. Здоровко, В. А. Зуєв, П. М. Каркач, Т.С. Кичилюк, І. М. Козьяков, М. В. Косюта, Т. В. Корнякова, В. В. Костицький, А. І. Котелевець, С. Д. Кравченко, М. В. Краснова, І. Є. Марочкін, Т. Р. Мирзаєв, О. Р. Михайленко, М. І. Мичко, В. Л. Мунтян, В. П. Пивненко, Ю. Е. Полянський, Є. М. Попович, М. В. Руденко, Б. Г. Розовський, Г. П. Середа, Г. І. Сопраньков, В. В. Сухонос, С. В. Таранушич, Я. М. Толочко, С.І. Хом'яченко,

О. Б. Черв'якова, М. К. Якимчук, Ю. С. Шемшученко, П. В. Шумський та ін. Водночас, в юридичній науці відсутнє окреме комплексне дослідження щодо співвідношення понять контролю та нагляду у сфері охорони довкілля. Поняття контрольної та наглядової діяльності остаточно не визначені і не розроблені.

Мета статті – проаналізувати поняття “контроль” та “нагляд” у сфері охорони навколишнього середовища та їх співвідношення.

Виклад основного матеріалу. Огляд чинного законодавства показує, що поняття “контроль” і “нагляд” не є синонімами, оскільки законодавство дає підстави у певних випадках розрізняти контрольні та наглядові органи за таким критерієм, як спосіб ініціювання їх діяльності. 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. Контроль і нагляд – не тотожні поняття. Контроль – постійна функція управління, умова забезпечення успішності його діяльності, він завжди професійний незалежно від того, відомчий він чи державний. Прокурор же, здійснюючи нагляд за дотриманням і застосуванням законів, не зобов'язаний і професійно неспроможний контролювати будь-яку діяльність, окремі дії, їх доцільність та необхідність. Конституція приписала прокурору одне – здійснювати нагляд за виконанням законів. Вона не передбачає обов'язку забезпечувати законність і відповідати за її стан в органах управління та контролю. Найбільш гостро проблема розмежування нагляду та контролю проявилась в загальнонаглядній діяльності прокуратури [6, с. 146].

Контроль і нагляд – терміни, які часто вживаються для характеристики одного й того ж виду діяльності не тільки в науковій літературі, але і в нормативних актах про правовий статус державних органів, які здійснюють діяльність, пов'язану з перевітками. В правовій літературі зазначається, що при всій необхідності вживання однозначної термінології в законодавстві, не слід ігнорувати ті нюанси, які необхідні для практики державного управління. Тому не слід замість кількох термінів “нагляд”, “інспектування” “перевірка виконання” вживати лише єдиний термін “контроль” у тому широкому значенні, в якому він застосовується в теорії управління [11, с. 128].

З такою точкою зору важко не погодитись. Водночас не слід створювати між цими поняттями штучний водорозділ, забуваючи, що контроль і нагляд – однорідні види діяльності. Адже в практиці багатьох державних органів визначають нагляд як різновид кваліфікованого, вузькоспеціалізованого, функціонального, надвідомчого контролю [11, с. 128].

Органів “чистого” адміністративного нагляду не існує, оскільки в практичній діяльності завжди спостерігається поєднання елементів зовнішнього контролю і нагляду, тому, намагатися в кожному конкретному випадку чітко розмежувати, де саме закінчується нагляд і починається контроль, досить складно. Балюк Г.І. пропонує діяльність таких органів точніше характеризувати як наглядово-контрольну. Її сутністю є забезпечення 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 [2, с. 58]. Отже, відмінність нагляду від контролю полягає в тому, що перший має більш вузьку сферу застосування.

Отже, в юридичній літературі з приводу застосування понять “контроль” і “нагляд” висловлювалися різні точки зору: контроль є широкою правовою категорією, різновидами якої є перевірка виконання й нагляд; нагляд є функцією тільки прокуратури, а в усіх випадках має місце контроль; нагляд і контроль при застосуванні щодо конкретної сфери можуть перетинатися, але є різними категоріями. В правовій літературі ці поняття використовуються як синонімічні, одна порядкові, взаємозамінні. Серед зазначених підходів до оцінки понять “контроль” та “нагляд”, які у комплексі детально проаналізовані в юридичній літературі, варто виділити той, який на-

гляд характеризує як різновид контролю, здійснення якого має свої характерні риси. За цим підходом, нагляд здійснюється лише стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів; органи, що здійснюють нагляд перевіряють дотримання спеціальних правил, можуть застосовувати заходи адміністративного впливу. На відміну від нагляду, органи контролю можуть діяти як щодо підпорядкованих об'єктів, так і таких, що не знаходяться у безпосередньому до них підпорядкуванні; контроль здійснюється за виконанням законів і підзаконних актів, за виконанням управлінських рішень [3, с. 13-14].

Можна констатувати, що ні законодавство, ні наука не дають, не можуть дати єдиного чіткого розмежування понять “контроль” й “нагляд”. За такої ситуації висловлювалися різні точки зору про: доцільність переходу до вживання одного терміну “контроль”; збереження існуючого стану вживання термінів “контроль” та “нагляд”, оскільки кожний з зазначених термінів має певні особливості. Крім того, склалися відповідні традиції їх вживання у вітчизняному законодавстві. На думку А. Л. Деркача, при вирішенні зазначеного питання все ж таки доцільно керуватися необхідністю досягнення чіткості, зрозумілості у використанні в законодавстві термінів, забезпечення єдиного, уніфікованого підходу щодо регламентації відповідних питань, а це можливо лише шляхом застосування у законодавстві одного терміну “контроль” [3, с. 14]. Однак навряд чи можемо погодитися із цією точкою зору.

Більш логічною та аргументованою, на нашу думку, є позиція О. Ю. Піддубного, який вважає, контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як “звужений контроль”, але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Державний нагляд здійснюється у випадках, коли мова йде про дотримання певних правил, умов, чинного законодавства. Функція контролю державних органів не обмежується лише контролем за відповідністю діяльності законам, хоча контроль і спрямовується на забезпечення вимог законодавства в тій чи іншій сфері. Крім того, нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування. [7, с. 20].

Суттєвою ознакою відмежування нагляду і контролю, як вірно зазначає С. Д. Кравченко, є те, що при виявленні порушень закону прокурор у межах своєї компетенції має право та обов'язок

внести акт реагування та поставити питання про усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їх сприяють; порушити питання перед відповідним органом або посадовою особою про притягнення до відповідальності винної особи, але самостійно прокурор цього зробити не може. Орган контролю з метою усунення порушень закону чи підзаконного акту для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності ні до кого не звертається, оскільки має адміністративні повноваження щодо цього [6, с. 146-147].

За процесуальним результатом відмінність між наглядом і контролем полягає в тому, що результатом наглядової діяльності є скасування незаконного і необґрунтованого юридичного акту чи приведення його у відповідність до закону, а результатом контролю може бути також відмова в затвердженні акту [6, с. 147].

Контроль є найважливішою функцією управління та засобом забезпечення законності у сфері державного управління та має сприяти підвищенню результативності та ефективності управлінської діяльності.

Вважаємо, що державний контроль у галузі охорони довкілля має розглядатися одночасно як особлива система форм і видів контролю, як самостійна функція (напрям) державного екологічного управління, як гарантія реалізації інших функцій екологічного управління та елемент економічного (економіко-правового) механізму вирішення екологічних проблем, а також – як особлива правова форма екологічної діяльності.

Серед найважливіших, сутнісних ознак державного контролю виділяють наступні: 1) між органом (посадовою особою), що контролює, та підконтрольним об'єктом у більшості випадків існують відносини владної підпорядкованості; 2) об'єктом контролю є законність та доцільність діяльності підконтрольного об'єкта, оскільки контролер має право втручатись у діяльність підконтрольного об'єкта; 3) у відповідних випадках контролер має право застосовувати заходи впливу до підконтрольного за допущені правопорушення; 4) контроль є особливим процесом, який складається з трьох чітко визначених стадій: установка нормативів, співвідношення цих нормативів з реальними діями підконтрольних та корегування виявлених відхилень [4, с. 13].

Сьогодні в Україні триває якісно новий етап розвитку органів державного екологічного контролю, пов'язаний зі здійсненням в державі адміністративної реформи, метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як

високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною [5].

Доленосним у справі реформування системи органів державного контролю у галузі охорони довкілля в Україні став Указ Президента України від 9 грудня 2010 року №1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”, яким з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України передбачено створення системи нових органів державного управління та контролю у сфері охорони навколишнього середовища [9].

Поняття, ознаки, система органів контролю у сфері охорони навколишнього середовища потребують конкретизації, систематизації та нормативного уточнення через ухвалення систематизуючого акта в галузі контролю щодо охорони довкілля, яким має стати Закон України “Про екологічний контроль”.

Прокурорський нагляд в Україні визначається у літературі як вид діяльності прокуратури, сутність якого полягає у здійсненні нагляду за додержанням та правильним застосуванням законів.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про прокуратуру”, прокурорський нагляд за додержанням та правильним застосуванням законів здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами.

У концептуальному аспекті характерна відмінність прокурорського нагляду від контролю за законністю полягає в тому, що, по-перше, прокурор не підпорядковується відомству, в межах якого здійснюється нагляд; по-друге, нагляд має всебічний, загальний, універсальний характер; по-третє, прокуратура може і має здійснювати нагляд за контролюючими органами. Розмежувальними ознаками органів державного нагляду від органів контролю є те, що нагляд здійснюється щодо суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані в спеціально-предметних вузьких

сферах державного управління. Прокуратуру від контролюючих органів відмежовує унеможливлення ототожнення їх форм та методів діяльності, що робить нелогічним твердження про підміну прокуратурою органів контролю. Прокурорський нагляд має суто мотиваційний характер. Час проведення наглядових перевірок з метою профілактики, без конкретних сигналів про допущені порушення законів, що широко практикувалося за адміністративно-командної системи, минув. Прокурори розпочинають цю роботу лише тоді, коли виникає потреба застосовувати надані їм повноваження і, як правило, можливості інших органів державної влади та місцевого самоврядування уже вичерпані [6, с. 147].

Закон України “Про прокуратуру” від 5 листопада 1991 року № 1789-ХІІ і наказ Генерального прокурора України від 15 квітня 2004 р. № 6 “Про організацію наглядової діяльності прокуратури щодо захисту прав і свобод громадянина та інтересів держави” в умовах сьогодення відносять нагляд за додержанням і застосуванням законів у сфері охорони довкілля до числа пріоритетних напрямів прокурорської діяльності.

В юридичній літературі розрізняються наступні сутнісні ознаки прокурорського нагляду: 1) це самостійний вид державної діяльності, яка здійснюється від імені держави на всій території України; 2) метою прокурорського нагляду є забезпечення природоохоронної законності всіма учасниками суспільних відносин та сприяння зміцненню екологічного правопорядку; 3) нагляд здійснюється на підставі Конституції і законів України; 4) шляхом здійснення прокурорського нагляду захищаються як державні інтереси, так і екологічні права та свободи людини і громадянина; 5) змістом прокурорського нагляду є виявлення порушень закону, причин і умов, що їм сприяють, вжиття заходів щодо усунення порушень та притягнення порушників закону до встановленої відповідальності [10, с. 10].

Прокурорський нагляд у сфері охорони довкілля здійснюється у відповідності із приписами Конституції України, а також законів України “Про прокуратуру”, “Про охорону навколишнього природного середовища”, інших законодавчих актів України, а також наказів, розпоряджень, інших актів Генеральної прокуратури України.

З 1989 року у системі прокуратури України створено спеціалізовані екологічні підрозділи та виділені природоохоронні прокуратури, які спеціалізуються виключно на нагляді за додержанням і застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища.

Проте створення і діяльність природоохоронних прокуратур відбувається відповідно до наказів Генеральної прокуратури та обласних прокурорів, без відповідного законодавчого їх забезпечення. Зокрема, у Законі України “Про прокуратуру” відсутні норми, присвячені особливостям створення, системі і порядку діяльності природоохоронних прокуратур.

Виникає потреба у чіткому розмежуванні компетенції територіальних і природоохоронних прокуратур. Підтримуємо пропозицію В. І. Бабенка щодо доцільності розроблення Положення про природоохоронну прокуратуру, яке має бути затверджене наказом Генерального прокурора України. Це сприяло б усуненню дублювання в роботі територіальних і природоохоронних прокуратур під час здійснення їх повноважень та більш оперативному виявленню порушень законів у сфері охорони довкілля [1, с. 69-70].

В юридичній науці думку було висловлено думку щодо можливості створення в Україні спеціалізованих природоохоронних прокуратур на правах обласних з чітко визначеною компетенцією, діяльність яких поширювалась би на декілька регіонів (прокуратура Дніпровського басейну, Карпатська природоохоронна прокуратура тощо), використавши при цьому досвід зарубіжних країн, зокрема Російської Федерації [1, с. 71]. Так, 4 жовтня 2011 року наказом Генерального прокурора України №173ш було створено Дніпровську екологічну прокуратуру (на правах обласної) [8].

Висновки. Отже, відмінність нагляду від контролю полягає в тому, що перший має більш вузьку сферу застосування. Контроль слід вважати більш широким поняттям, а нагляд варто розглядати як елемент контролю, як “звужений контроль”, але звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Нагляд здійснюється за об'єктами, які не підпорядковані органу, що здійснює нагляд, тоді як контроль може здійснюватися як щодо підпорядкованих суб'єктів, так і тих, що не мають прямого підпорядкування.

З метою оптимізації системи нагляду та контролю у сфері охорони довкілля в Україні вважаємо за необхідне: розробити і прийняти Закон України “Про екологічний контроль”, у якому визначити поняття, ознаки, систему органів контролю у сфері охорони навколишнього середовища, а також Положення про природоохоронну прокуратуру, що має регулювати особливості створення, систему і порядок діяльності цих прокуратур.

Список літератури

1. Бабенко В.І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля. Дис. ... канд. юрид. наук / В. І. Бабенко — О.: Одеська національна юридична академія. — 2004. — 238 с.
2. Балюк Г.Л. Контроль і нагляд за додержанням законодавства про ядерну та радіаційну безпеку // Екологічний контроль: питання теорії і практики. — К.: Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — 1999. — 109 с.
3. Деркач А.Л. Організаційно-правові аспекти контролю у галузі ядерної та радіаційної безпеки. Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Андрій Леонідович Деркач — Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 2007. — 213.
4. Залюбовська І. К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: Навч.-метод. посібник / І.К. Залюбовська — Одеса: Юрид. літ., 2003. — 104 с.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні. Затверджено Указом Президента України від 22 липня 1998 року №810/980 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 21. — Ст. 32.
6. Кравченко С.Д. Контроль за охороною та використанням земель житлової та громадсь-

кої забудови в містах. Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Сергій Дмитрович Кравченко — Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 2010. — 252 с.

7. Піддубний О.Ю. Правове становище сільськогосподарських інспекцій. Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 / Олексій Юрійович Піддубний — Національний аграрний університет. — К., 2007. — 198 с.

8. Поточний архів Генеральної прокуратури України за 2011 рік.

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник України. — 2010. — №94. — Ст. 3334.

10. Таранушич С.В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Таранушич — К.: Академія адвокатури України. — 2007. — 22 с.

11. Хом'яченко С.І. Правове забезпечення контролю за використанням та охороною земель в Україні. Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.06 / Світлана Іванівна Хом'яченко — Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. — К., 2004. — 207 с.

Стаття надійшла до редколегії 13 червня 2011 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії О.В. Гетманцев.

A.V. Golovkin

Correlation of concepts of control and supervision in the field of guard of environment

Annotation

Correlation of concepts of control and supervision is investigational in the field of guard of environment. Maintenance and legal nature of these concepts are analysed. Drawn conclusion, that the difference of supervision from control consists in that the first has more narrow purview, a supervision it is necessary to examine as a control element. The ways of optimization of the checking and supervision system are offered in the field of guard of environment.

Keywords: control, supervision, control and supervision in the field of guard of environment, directorate of public prosecutions, nature protection office of public prosecutor.

A.B. Головкин

Соотношение понятий контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды

Аннотация

Исследовано соотношение понятий контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды. Проанализированы содержание и юридическая природа этих понятий. Сделан вывод, что отличие надзора от контроля заключается в следующем: первый имеет более узкую сферу применения, надзор следует рассматривать как элемент контроля. Предложены пути оптимизации системы контроля и надзора в сфере охраны окружающей среды.

Ключевые слова: контроль, надзор, контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды, прокурорский надзор, природоохранная прокуратура.