

МЕХАНІЗМИ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА: НАЦІОНАЛЬНИЙ І МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД**MECHANISMS OF CONTROL AND SUPERVISION IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION: NATIONAL AND INTERNATIONAL EXPERIENCE**

Оксін В.Ю., д.ю.н., професор,
професор кафедри публічного управління, адміністрування та права
Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Левченко Д.С., PhD в галузі право,
старший викладач кафедри менеджменту та інноваційного розвитку
Бізнес-школа КРОК

Костенко І.В., к.ю.н., науковий співробітник
Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України

У статті проаналізовано державний контроль та нагляд у сфері охорони навколишнього природного середовища як основний інструментарій у системі правових засобів реалізації екологічної функції держави. Сутність державного екологічного контролю полягає у спеціально-організованій діяльності уповноважених органів державної влади, спрямованій на інспекційні дії, спостереження, перевірку, аналіз та оцінку додержання суб'єктами господарювання, органами влади й громадянами вимог законодавства у сфері охорони довкілля та використання природних ресурсів та вимог екологічного законодавства. Розкрито, що громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища є формою участі громадян у здійсненні державної екологічної політики та інструментом забезпечення екологічних прав людини, демократизації публічного управління та посилення прозорості діяльності державних екологічних інституцій. Сутність громадського контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища полягає у здійсненні громадськими інспекторами, громадянами, об'єднаннями громадян наглядової та контрольної функції щодо дотримання суб'єктами господарювання, органами влади та окремими особами вимог екологічного законодавства, а також у сприянні державі у запобіганні й усуненні екологічних правопорушень.

Виділено правові форми реалізації громадського контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища: звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування; проведення громадських експертиз екологічних проектів та рішень; організація громадських слухань щодо питань екологічної політики та управління природними ресурсами; громадські перевірки у встановленому порядку; протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища (повноваження громадських інспекторів з охорони довкілля); інша діяльність громадських організацій в галузі охорони навколишнього природного середовища тощо.

Зазначено, що сьогодні особливу актуальність громадський контроль набуває в умовах збройної агресії проти України, адже громадські організації та інспектори долучаються до фіксації екологічних злочинів, обліку завданих збитків і збору доказів для подальшого використання в міжнародних судових процесах, що підсилює позиції держави у відстоюванні права на відшкодування екологічних втрат та отримання репарацій.

Виділено сучасні особливості міжнародного досвіду у реалізації контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього середовища.

Ключові слова: законодавство, захист, контроль, зарубіжний досвід, нагляд, екологічні права, природне середовище, громадськість.

The article analyzes state control and supervision in the field of environmental protection as the main tool in the system of legal means of implementing the environmental function of the state. The essence of state environmental control consists in specially organized activities of authorized state authorities aimed at inspection actions, observation, verification, analysis and assessment of compliance by business entities, authorities and citizens with the requirements of legislation in the field of environmental protection and the use of natural resources and the requirements of environmental legislation. It is revealed that public control in the field of environmental protection is a form of citizen participation in the implementation of state environmental policy and a tool for ensuring environmental human rights, democratization of public administration and increasing transparency of the activities of state environmental institutions. The essence of public control in the field of environmental protection consists in the implementation by public inspectors, citizens, associations of citizens of the supervisory and control function regarding compliance by business entities, authorities and individuals with the requirements of environmental legislation, as well as in assisting the state in preventing and eliminating environmental offenses.

The legal forms of implementation of public control in the field of environmental protection are highlighted: citizens' appeals to state authorities and local self-government bodies; conducting public examinations of environmental projects and decisions; organizing public hearings on issues of environmental policy and natural resource management; public inspections in accordance with the established procedure; protocols on violations of environmental protection legislation (powers of public environmental protection inspectors); other activities of public organizations in the field of environmental protection, etc.

It is noted that today public control acquires relevance in conditions of armed aggression against Ukraine, as public organizations and inspectors are involved in recording environmental crimes, accounting for damage caused and collecting evidence for further use in international legal proceedings, which strengthens the position of the state in upholding the right to compensation for environmental losses and receiving reparations.

Modern features of international experience in implementing control and supervision in the field of environmental protection are highlighted.

Key words: legislation, protection, control, foreign experience, supervision, environmental rights, natural environment, public.

Актуальність теми. У сучасних умовах глобалізації питання контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища набуває виняткової актуальності. Екологічні загрози, такі як зміна клімату, забруднення повітря та води, деградація біорізноманіття, мають транскордонний характер та не можуть бути вирішені виключно на рівні окремих держав. Відповідно, виникає потреба в ефективних міжнародних механізмах

моніторингу та нагляду, які б гарантували дотримання екологічних стандартів усіма учасниками міжнародних відносин. При цьому, значна кількість міжнародних договорів у сфері довкілля позбавлені дієвих механізмів забезпечення виконання. Тому, враховуючи те, що контроль і нагляд у сфері охорони є важливими інструментами реалізації захисту прав людини та збереження природи, слід в симбіозі використовувати механізми контролю

та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища в національному просторі та в міжнародній сфері.

Огляд останніх досліджень. Механізми контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища є досить вузькою тематикою, тому наукові пошуки у спеціалізовано у цій площині здійснювали такі українські науковці як: О. Головкін, Ю. Ішук, О. Кирилюк, О. Коваль, В. Комарницький, В. Курило, І. Леусенко, Ю. Підгородинська, Ю. Попадюха, О. Середюк, С. Сировагга, Л. Сікора, О. Улюгіна та інші.

Однак, на просторах вітчизняної науки досить мало праць саме на поєднанні українського та міжнародного досвіду контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища, а в умовах глобалізаційних змін відповідна тематика виступає особливо важливою для розвитку сталих суспільних відносин.

Мета статті полягає в тому, щоб комплексно проаналізувати національні механізми контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища та визначити особливості сучасного міжнародного досвіду у цій площині.

Методологія дослідження. У статті використано метод аналізу та синтезу при формуванні особливостей контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища, формально-догматичний метод щодо аналізу національного законодавства, та метод компаративістичного аналізу щодо розкриття міжнародного досвіду контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Виклад основних положень. Згідно законодавством України екологічні права громадян забезпечуються здійсненням державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Контроль та нагляд належать до системи управління охороною навколишнього природного середовища, що додатково полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності [1].

У системі екологічного та адміністративного права контроль і нагляд становлять ключові інститути, що забезпечують реальність та дієвість екологічних прав людини і громадянина. Їхня сутність полягає у виявленні, запобіганні та припиненні порушень вимог екологічного законодавства, а також у створенні механізмів для відновлення порушених екологічних прав і відшкодування шкоди, завданої довкіллю. Контроль та нагляд є невід'ємними складовими системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, та трансформуються в інші управлінські елементи – екологічний моніторинг, оцінку впливу на довкілля, стратегічну екологічну оцінку, прогнозування тощо.

Сучасний функціональний зміст контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища охоплює: перевірочну діяльність; спостереження за станом навколишнього природного середовища; аналіз та дослідження екологічних процесів; попередження та виявлення порушень екологічного законодавства; забезпечення виконання екологічних стандартів і нормативів; застосування заходів адміністративного впливу; інформування громадськості про результати контролю; прогнозування екологічних наслідків діяльності людини.

Спеціальний Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ визначає, що завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами

та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами [1].

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ детально регламентовано особливості два види контролю – державного та громадського [1]. Варто згадати ще інші нормативні правові акти у сфері реалізації екологічної функції держави шляхом здійснення екологічного контролю. Це Загальні положень безпеки при поводженні з радіоактивними відходами до їх захоронення, затверджені наказом Державної інспекції ядерного регулювання України від 1 серпня 2017 року (зареєстровані Міністерством юстиції України 22 серпня 2017 року за №1045/30913), Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 01.08.2017 № 664/294 Про затвердження Інструкції про порядок обміну інформацією між Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Державним агентством водних ресурсів України щодо запобігання виникненню та реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру, пов'язані з водним фактором; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 24.07.2017 № 276 Про затвердження Положення про консервацію та розконсервацію меліоративних систем та окремих об'єктів інженерної інфраструктури; Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 09.08.2017 № 304 Про затвердження форми дозволу на проведення робіт на землях водного фонду; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 09.08.2017 № 303, яким затверджена Уніфікована форма акта, складеного за результатом проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері охорони природного навколишнього середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів та інші [9, с. 20].

Державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища. Державному контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища, а також дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі та додержання операторами вимог законодавства у сфері реєстрації викидів та перенесення забруднювачів і відходів. Порядок здійснення державного контролю за охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів визначається законами України [1].

Загалом, державний контроль та нагляд у сфері охорони навколишнього природного середовища є основним у системі правових засобів реалізації екологічної функції держави. Сутність державного екологічного контролю полягає у спеціально-організованій діяльності уповноважених органів державної влади, спрямованій на інспекційні дії, спостереження, перевірку, аналіз та оцінку додержання суб'єктами господарювання, органами влади й громадянами вимог законодавства у сфері охорони

довкілля та використання природних ресурсів та вимог екологічного законодавства.

Специфіка державного контролю проявляється в його багаторівневій структурі – на центральному рівні контроль здійснюється уповноваженим міністерством (Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України), у підпорядкуванні якого відповідні інспекційні органи (Державної екологічної інспекції України; Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державного агентства України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм; Державного агентства лісових ресурсів України; Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів та інші). Крім того, контроль здійснюють децентралізовані інституції (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування тощо).

Громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно з Положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Громадські інспектори з охорони довкілля: а) беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; б) проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; в) подають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності по запобіганню екологічним правопорушенням. Органи громадського контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища можуть здійснювати й інші функції відповідно до законодавства України [1].

На сьогоднішній день, вітчизняне законодавство передбачає наступні правові форми здійснення громадського контролю: звернення особи до органів публічної влади, громадська експертиза, громадські слухання, діяльність консультативно-дорадчих органів (наприклад, громадських рад). Нормативне врегулювання такого широкого спектру форм громадського контролю надає змогу брати участь громадськості та її інституціям у здійсненні публічного адміністрування в Україні. З іншої сторони, такі правові форми контролю підвищують рівень захисту прав особи, особливо, коли відбувається їх реалізація. Не є винятком у цьому аспекті екологічні права громадян. А з огляду на триваючу війну запит громадськості щодо захисту прав на доступ до інформації, забезпечення права на безпечне життя та здоров'я довкілля, здійснення екологічного контролю буде лише збільшуватись. Шкода, яку буде завдано як особам, які проживають на територіях, де ведуться бойові дії, які стануть деокупованими, потребуватимуть відповідного рівня захисту. Органи публічної влади, не дивлячись на визначені законодавством повноваження у сфері захисту екологічних прав осіб, потребуватимуть допомоги безпосередньо громадянського суспільства. Вона може бути надана шляхом вдосконалення існуючих адміністративно-правових механізмів забезпечення участі громадськості, інституцій громадянського суспільства [7, с. 74–77].

Відповідно, усі органи екологічного контролю (державні та громадські) повинні відігравати важливу роль у фіксації воєнних злочинів проти довкілля на території України та здійснювати розрахунок шкоди і збитків

та сприяти належній підготовці Україною позову до Міжнародного суду ООН з метою отримання репарацій з боку країни-агресора задля відновлення довкілля [8, с. 139-146].

Отже, громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища є формою участі громадян у здійсненні державної екологічної політики та інструментом забезпечення екологічних прав людини, демократизації публічного управління та посилення прозорості діяльності державних екологічних інституцій. Сутність громадського контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища полягає у здійсненні громадськими інспекторами, громадянами, об'єднаннями громадян наглядової та контрольної функції щодо дотримання суб'єктами господарювання, органами влади та окремими особами вимог екологічного законодавства, а також у сприянні державі у запобіганні й усуненні екологічних правопорушень.

Можна виділити наступні правові форми реалізації громадського контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища: звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування; проведення громадських експертиз екологічних проектів та рішень; організація громадських слухань щодо питань екологічної політики та управління природними ресурсами; громадські перевірки у встановленому порядку; протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища (повноваження громадських інспекторів з охорони довкілля); інша діяльність громадських організацій в галузі охорони навколишнього природного середовища тощо.

Також слід зазначити, що сьогодні особливу актуальність громадський контроль набуває в умовах збройної агресії проти України, адже громадські організації та інспектори долучаються до фіксації екологічних злочинів, обліку завданих збитків і збору доказів для подальшого використання в міжнародних судових процесах, що підсилює позиції держави у відстоюванні права на відшкодування екологічних втрат та отримання репарацій.

Далі слід проаналізувати і міжнародний досвід. Питання забезпечення дотримання норм міжнародного права є однією з найбільш гострих та таких, що вимагає постійного пошуку нових підходів та засобів. Міжнародна спільнота вже протягом достатньо довгого часу робить спроби розробити відповідний організаційно-правовий механізм, але відсутність політичної волі держав щодо обмеження власної економічної діяльності призводить до того, що міжнародно-правове регулювання охорони навколишнього середовища є доволі фрагментованими та здійснюється завдяки величезній кількості різноманітних міжнародних договорів, присвячених регулюванню використання та охороні різних складових довкілля. Багато з них, на жаль, не забезпечені ефективними механізмами, які б гарантували їх дотримання сторонами. Проте деяким все ж таки властива наявність спеціальних механізмів чи процедур забезпечення дотримання, які показують себе як доволі вдалі. Центральне місце у таких механізмах посідають органи міжнародного контролю, які здійснюють відповідну діяльність. Ці органи пройшли цікаву еволюцію та посіли своє особливе місце у інституційній структурі міжнародного права [2, с. 181-185].

До мережі міжнародних інституцій належать ООН, зокрема Генеральна Асамблея ООН, Економічна та соціальна комісія та Комісія зі сталого розвитку, відіграють координуючу роль. Наприклад, Генеральна Асамблея ООН скликала чотири основні екологічні саміти – Стокгольмську конференцію, Конференцію у Ріо-де-Жанейро 1992 р., Йоганнесбурзьку конференцію 2002 р. та Конференцію Ріо-де-Жанейро 2012 р. – і заснувала ЮНЕП. Ці саміти зіграли важливу роль у формуванні політичного консенсусу щодо екологічних питань [2, с. 181-185]. ЮНЕП є основним органом ООН у сфері охорони навколишнього середовища, який

покликаний забезпечувати керівництво і сприяти співробітництву в інтересах навколишнього середовища шляхом стимулювання діяльності, інформування та надання допомоги з метою покращення якості життя. ЮНЕП визначає політику та координує діяльність з питань навколишнього середовища та відповідає за природоохоронний компонент сталого розвитку [4].

Міжнародні інституції, такі як ЮНЕП та різноманітні спеціалізовані установи ООН, відіграють каталітичну роль у визначенні проблем, а також у переговорах та подальшому розвитку екологічних режимів. Вони роблять це, зокрема, виступаючи форумами для координації наукових досліджень; підтримують розробку та впровадження міжнародних екологічних договорів; утворюючи платформи для проведення екологічних конференцій та розміщення секретаріатів багатосторонніх екологічних угод [2, с. 181-185; 3]. Окрім того, діяльність природоохоронних конвенцій спрямована на покращення стану природного середовища, зміцнення інституціональних можливостей систем управління у цій сфері, запровадження ефективної системи контролю за використанням природних ресурсів та охорони навколишнього середовища, збільшення ефективності фінансування природоохоронних програм, а також забезпечення фінансування систем моніторингу стану довкілля [5].

Особливу роль на сучасному етапі відіграє Європейський суд з прав людини у галузі захисту права людини на чисте довкілля. Наслідком винесених ЄСПЛ рішень стає не лише виплата компенсацій постраждалим особам, але й що значно важливіше – запровадження державами певних заходів системного характеру, направлених на покращення загальної ситуації із забезпеченням чистого навколишнього середовища. До таких заходів відносяться: зміна або прийняття національного законодавства, запровадження більш жорстких форм контролю за дотриманням екологічного законодавства з боку різних суб'єктів (як публічних, так і приватних), залучення громадськості до прийняття рішень, які можуть вплинути на екологічний стан навколишнього середовища, скасування дозволів або зміна порядку функціонування

певних об'єктів промисловості чи господарювання [6, с. 158-165].

Отже, питання забезпечення ефективного контролю та нагляду у сфері охорони довкілля належить до ключових викликів сучасного міжнародного права, адже у глобалізованому світі екологічні загрози мають транскордонний характер і виходять за межі національних юрисдикцій.

Узагальнюючи, можна виділити сучасні особливості міжнародного досвіду у реалізації контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього середовища:

- спеціалізація правового регулювання (міжнародний екологічний контроль здійснюється завдяки численним конвенціям і договорам, що охоплюють окремі компоненти довкілля);
- координаційний характер (у сфері екології переважають інструменти «м'якого» впливу – моніторинг, звітність, технічна допомога, рекомендації);
- інституціоналізація контролю через спеціалізовані інституції та програми;
- розвиток процедур звітності та експертного моніторингу;
- зростання ролі судових та квазісудових механізмів;
- роз'єднання контролю з фінансовими заходами впливу;
- орієнтація на превентивність, системність та сталий розвиток;

Загалом, контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні – це комплексна діяльність державних і громадських інститутів, що спрямована на гарантування дотримання екологічних прав, запобігання шкоді довкіллю та формування збалансованої взаємодії суспільства і природи, та полягає у поєднанні правових, організаційних та інформаційно-аналітичних заходів, які забезпечують владно-регуляторний, превентивний, прогностичний та виховний вплив у сфері екологічної безпеки. В умовах війни в Україні, складно забезпечити ефективність контролю та нагляду, однак, слід розвиватися в напрямку адаптації міжнародного досвіду, взаємодії з бізнесом в напрямку екологічного відновлення, використання напрямків сталого розвитку як для відновлення, так і подальшого захисту навколишнього природного середовища України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
2. Підгородинська Ю. І. Становлення та еволюція органів міжнародного контролю за дотриманням міжнародних договорів про охорону навколишнього середовища. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2022. Вип. 73(1). С. 181-185.
3. Issues of Compliance: Considerations for the International Regime on Access and Benefit Sharing: UNEP. Nairobi, 2010. 43 p.
4. Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП). Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://mepr.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-diyalnist/spivrobitnytstvo-z-mizhnarodnymy-organizatsiyamy/programa-onn-z-navkolyshnogo-seredovyshha-yunep/>
5. Природоохоронні конвенції. Постійне представництво України у Женеві: офіційний веб-сайт. 2024. URL: <https://geneva.mfa.gov.ua/rosolstvo/2617-environment>
6. Левенець А. Роль ЄСПЛ у системі міжнародного контролю за виконанням державою зобов'язань з охорони довкілля. *Юридичний вісник*. 2022. № 6. С. 158-165.
7. Крайній П. І. Адміністративно-правові механізми громадського контролю щодо реалізації екологічних прав в Україні в сучасних умовах. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2023. № 4. С. 72-77.
8. Росохата Д. Роль органів екологічного контролю у фіксації воєнних злочинів проти довкілля на території України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2022. Вип. 74. С. 139-146.
9. Костицький В. В. Екологічний контроль в реалізації екологічної функції держави. *Екологічне право України*. 2017. № 3-4. С. 15-22.