

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-9/42>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ ЗА УМОВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION OF STATE ECOLOGICAL CONTROL IN TERMS OF EUROPEAN INTEGRATION

Абрамова Є.П., курсантка IV курсу факультету № 1

*Криворізький навчально-науковий інститут**Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

Бабєєва К.О., курсантка IV курсу факультету № 1

*Криворізький навчально-науковий інститут**Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

Іваненко Д.Д., к.ю.н.,

доцент кафедри цивільного та господарського права

*Криворізький навчально-науковий інститут**Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України*

Статтю присвячено дослідженню окремих питань адміністративно-правового механізму реалізації державного екологічного контролю за умов євроінтеграції. Юридичною основою наближення норм українського законодавства до європейського є Розділ V Глави 6 Угоди про асоціацію Україна – ЄС і Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.». Зазначено, що в Україні сьогодні існує проблема функціонування адміністративно-правової системи органів державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такий стан речей пов'язаний із недосконалістю системи державного екологічного нагляду (контролю) в цій сфері органами, покликаними здійснювати моніторинг стану навколишнього природного середовища та державний екологічний контроль.

Акцентовано на тому, що реалізацію державної політики зі здійснення державного екологічного контролю покладено на Державну екологічну інспекцію України, її територіальні та міжрегіональні територіальні органи, але існує проблема перехресних повноважень, дублювань функцій щодо державного екологічного контролю профільних міністерств і Державної екологічної інспекції України.

Визначено, що Проектом Закону «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 19 лютого 2020 р. передбачається усунення дублювань функцій органів у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, державного екологічного контролю та покладення вказаних повноважень на Державну екологічну інспекцію України. Тобто положеннями Проекту Закону об'єднуються контролюючі функції усіх діючих сьогодні державних органів у сфері охорони довкілля та його компонентів в одного органу, який матиме повноваження щодо здійснення державного екологічного контролю. Окрім того, вперше буде закріплено поняття «державний екологічний контроль» на законодавчому рівні, оскільки в чинному законодавстві воно розкривається тільки через поняття «державний екологічний нагляд (контроль)», що не зовсім доречно з огляду на поєднання в одному визначенні наглядової та контролюючої функції.

У статті зроблено висновок, що наближення до європейського законодавства адміністративно-правової діяльності у сфері екологічного контролю та впровадження інтегрованої системи екологічного контролю є одним із пріоритетних напрямів для нашої держави та наблизить адміністративно-правове управління охороною довкілля до стандартів Європейського Союзу.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, державний екологічний контроль, державна екологічна політика, екологічний облік і контроль, заходи державного екологічного контролю, євроінтеграційні процеси, органи державного екологічного контролю, система державного екологічного нагляду (контролю), функції державного екологічного контролю.

The article is devoted to the study of certain issues of administrative and legal implementation of state environmental control in terms of European integration. It is emphasized that the legal basis for the approximation of Ukrainian legislation to the European standards is Section V of Chapter 6 of the Ukraine – EU Association Agreement and the Law of Ukraine On the Fundamentals (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine till 2030. This state of affairs occurred due to the imperfection of the system of state ecological supervision (control) in this area by the bodies called to monitor the state of the environment and state ecological control.

It is emphasized that the implementation of the state policy on the state environmental control implementation is entrusted to the State Ecological Inspectorate of Ukraine, its territorial and interregional territorial bodies. However, there is a problem of cross-authority, duplication of functions on state environmental control in the relevant ministries and the State Environmental Inspectorate of Ukraine, their delimitation and the order implementation, which is a negative phenomenon for the State Environmental Inspectorate as a special authority in this area.

It is determined that the Draft Law On State Ecological Control № 3091 as of 19.02.2020 provides for the elimination of functions duplication of bodies in the field of environmental protection, rational use, reproduction and protection of natural resources, state environmental control and entrusting these powers to the State Environmental Inspectorate of Ukraine. That is, the provisions of the Draft Law combine relevant controlling functions of all current state bodies in the field of environmental protection and its components into one body, which will have the authority to exercise state environmental control. In addition, for the first time the concept of State Environmental Control will be enshrined at the legislative level, as in current legislation the concept of state environmental control is disclosed only through the bridge concept of State Environmental supervision (control), which is not entirely accurate, considering the combination supervisory and control function in one concept.

The article concludes that the approximation to European legislation of administrative and legal activities in the field of environmental control and the implementation of an integrated system of environmental control is one of the priorities of our country, which will bring administrative and legal environmental protection management to European Union standards.

Key words: administrative and legal mechanism, state environmental control, state environmental policy, environmental accounting and control activities, measures of state environmental control, European integration processes, bodies of state environmental control, system of state environmental supervision (control), functions of state environmental control.

Постановка проблеми. Обрання Україною європейського інтеграційного курсу визначило основні напрями модернізації та реформування усіх сфер життєдіяльності країни, стало основою для забезпечення громадянам всіх їхніх конституційних прав і свобод, у т. ч. і екологічних, які повинні ґрунтуватися на європейських стандартах і положеннях. Адаптація національного законодавства до норм Європейського Союзу є однією з найважливіших складових частин політики європейського вибору України та першочерговим завданням держави.

Неможливо не відзначити, що в Україні сьогодні склалася кризова екологічна ситуація, однією із причин якої є недосконалість системи державного екологічного нагляду (контролю) органами державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, котра потребує реформування та закріплення на законодавчому рівні з урахуванням євроінтеграційних процесів нашої держави.

Юридичною основою для наближення норм українського законодавства до європейського в екологічній сфері є Розділ V Глави 6 Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС [1]. На виконання вказаної угоди 28 лютого 2019 р. було прийнято Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» № 2697-VIII [2], у якому визначено наявні проблеми та сучасний стан довкілля в Україні, мету, засади, принципи та інструменти державної екологічної політики, її стратегічні цілі та завдання, етапи реалізації державної екологічної політики. Зокрема, Законом закріплено, що «до 2025 р. передбачається стабілізація екологічної ситуації шляхом закріплення змін у системі державного управління, які відбулися шляхом реформування системи державного екологічного управління, імплементації європейських екологічних норм і стандартів, удосконалення систем екологічного обліку та контролю, впровадження фінансово-економічних механізмів стимулювання екологічно орієнтованих структурних перетворень в економіці, впровадження механізмів стимулювання підприємств до енергоефективності, впровадження електронного урядування, поширення екологічних знань, а також підвищення екологічної свідомості суспільства, інформатизація сфери охорони навколишнього природного середовища та природокористування усіх рівнів» [2]. Таким чином, Законом № 2697-VIII передбачено забезпечення впровадження системи розподілу повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища на державному, регіональному та місцевому рівнях, у т. ч. і повноважень щодо державного екологічного нагляду (контролю), з огляду на інтеграцію українського екологічного законодавства до норм законодавства Європейського Союзу.

Аналіз досліджень і публікацій. У юридичній літературі питання адміністративно-правових засад механізму реалізації державного екологічного контролю піднімалося неодноразово у розрізі повноважень і функцій суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Дослідження поняття та форм державного екологічного контролю, адміністративно-правових засад діяльності органів, що реалізують державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, є об'єктом уваги вчених-правознавців, таких як: В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, В.М. Гарашук, А.П. Гетьман, Т.О. Коломоєць, В.Я. Малиновський, Н.Р. Малишева, А.Ф. Мельник, Б.Г. Розовський, К.А. Рябець, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга. Необхідно зауважити, що комплексного дослідження адміністративно-правових повноважень органів виконавчої влади, які реалізують державну політику у сфері здійснення державного екологічного контролю охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, не проводилося.

Такий стан речей пов'язаний із відсутністю системного, комплексного правового акта, присвяченого питанням правового регулювання здійснення державного контролю в цій сфері, порядку та підстав проведення екологічного контролю та приведення у єдину структурну систему органів, уповноважених здійснювати такий контроль.

Метою статті є дослідження адміністративного й екологічного законодавства, норми якого регулюють адміністративно-правовий механізм реалізації державного екологічного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Забезпечення реалізації державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів покладено на Державну екологічну інспекцію України (далі – Держекоінспекція) України, що належить до системи органів державної виконавчої влади, має у своїй структурі центральний апарат, територіальні та міжрегіональні територіальні органи [3].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р було схвалено «Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» (далі – Концепція) [4]. З метою запровадження Концепції було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні (далі – План заходів щодо реалізації Концепції) [5], де було визначено основні заходи, які забезпечать реалізацію Концепції, та перелік державних органів, залучених для проведення відповідних заходів.

Відповідно до положень Плану заходів щодо реалізації Концепції в Україні планувалося створити Державну природоохоронну службу (далі – Служба), визначити її завдання та повноваження у сфері моніторингу стану навколишнього природного середовища і здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, а також у частині усунення дублювання повноважень центральних органів виконавчої влади з питань державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Така служба була створена Постановою КМУ від 14 серпня 2019 р. № 750 «Деякі питання Державної природоохоронної служби України» [6], котра ліквідувала Державну екологічну інспекцію. Відповідно до Постанови КМУ № 750 Державна природоохоронна служба України створювалася як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів, який реалізує державну політику із проведення державного моніторингу навколишнього природного середовища та державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, але через два місяці Постанова КМУ № 750 втратила чинність [7], а Державна екологічна інспекція отримала свої повноваження у сфері екологічного контролю назад у повному обсязі.

Держекоінспекція відповідно до норм Положення про Державну екологічну інспекцію України [8] є «центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів». Тобто на Держекоінспекцію покладено повноваження щодо

здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів.

Необхідно зауважити, що сьогодні значну частину контрольних-наглядових функцій у сфері екології, крім Держекоінспекції, здійснюють центральні органи виконавчої влади у сфері охорони довкілля (Держрибагенство, Держводагенство, Держлісагенство, Державна служба морського та річкового транспорту України тощо). Таке дублювання функцій державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є негативним явищем для Держекоінспекції як спеціального органу у цій сфері. Це пов'язано з тим, що центральні органи виконавчої влади нарівні зі здійсненням функцій надання послуг, виконанням господарських функцій не лише поєднують функції державного нагляду (контролю), дублюючи функції та повноваження спеціального органу, а ще й мають значну перевагу перед Держекоінспекцією щодо їх здійснення. Тому проблема перехресних повноважень профільних міністерств і Держекоінспекції, їх розмежування та порядок здійснення є актуальним питанням і потребує невідкладного вирішення, враховуючи зобов'язання держави Україна перед Європейським Союзом.

Проект Закону «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 09 лютого 2020 р. (далі – Законопроект) передбачає усунення таких дублювань функцій державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів і покладення вказаних функцій на Держекоінспекцію [9]. Тобто відповідно до положень Законопроекту об'єднуються контролюючі функції діючих сьогодні державних органів у сфері охорони довкілля та його компонентів в один орган державного екологічного контролю, що функціонує на центральному та регіональному рівнях (Держекоінспекція та її міжрегіональні та територіальні органи).

Позитивним моментом вказаного Законопроекту є запровадження нового поняття «державний екологічний контроль», яке визначається як «діяльність уповноважених органів державного екологічного контролю із забезпечення дотримання вимог законодавства в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів (далі – природоохоронного законодавства) усіма органами державної влади та місцевого самоврядування (далі – органами влади), суб'єктами господарювання та фізичними особами, що здійснюється з метою досягнення високого рівня захисту довкілля шляхом спостереження за станом довкілля, запобігання, виявлення та фіксації порушень природоохоронного законодавства та притягнення винних осіб до відповідальності» [9]. Запропоноване поняття є більш точним за змістом щодо міжнародних стандартів в екологічній сфері порівняно із поняттям «здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів», визначення якого на законодавчому рівні не закріплено, а лише використовується в контексті повноважень у сфері екологічного нагляду (контролю) органами, уповноваженими на здійснення таких функцій.

Законопроект також врегульовує діяльність органів державного екологічного контролю, спрямовану на спостереження за станом довкілля, перевірку дотримання органами публічної влади, юридичними та фізичними особами вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, притягнення винних осіб до відповідальності, що має на меті створення єдиної системи екологічного контролю на рівні держави.

Одним із пріоритетних напрямів наближення до європейського законодавства адміністративно-правової діяльності у сфері екологічного контролю є запровадження

інтегрованої системи екологічного контролю, що наблизить публічне управління охороною довкілля до стандартів Європейського Союзу. Слід погодитися з деякими науковцями, що сьогодні система управління охороною довкілля розбита на окремі галузі. Відсутній належний обмін інформацією в електронному вигляді та єдина система екологічної інформації [10]. Саме тому впровадження інтегрованої системи екологічного контролю забезпечить гарантований і вільний доступ громадян до екологічної інформації, сприятиме наближенню публічного управління охороною довкілля до стандартів Європейського Союзу.

Сьогодні проект Закону № 3091 має за мету вирішити вказану проблему шляхом запровадження інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний інспектор» [9]. Зазначена система повинна становити єдину автоматизовану систему збирання, накопичення та систематизації інформації про заходи державного екологічного контролю. Її основним призначенням є забезпечення прозорості заходів екологічного контролю, узагальнення й оприлюднення інформації про заходи державного екологічного контролю. Діяльність такої електронної системи дає можливість запровадити дієву координацію роботи органів державного екологічного контролю, спрощує процес аналізу ефективності та законності здійснення заходів такого контролю. Прийняття цієї норми є важливим кроком для посилення спроможності забезпечення екологічного контролю на рівні держави, зумовить прозорість і відкритість інформації про стан довкілля, екологічну безпеку. Наявність єдиної інтегрованої автоматизованої системи дозволить ефективно реагувати на правопорушення в екологічній сфері, що можуть негативно вплинути на екологічний стан загалом і на екологічні права громадян зокрема. Створення та функціонування загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи раніше було визначено як один із пріоритетних напрямів Плану заходів щодо реалізації Концепції. Мета запровадження такої системи – налагодження взаємодії державних електронних інформаційних реєстрів із державними електронними інформаційними ресурсами.

Законопроект розширює перелік заходів державного екологічного контролю, до яких належать планові та позапланові перевірки, реагування на виклики, рейдові перевірки та патрулювання. Також Законопроект змінює порядок планування здійснення державного екологічного контролю, він стає більш прозорим та об'єктивним. Регулюється зміст і порядок складання документів, що формуються під час діяльності органів державного екологічного контролю, узгоджується питання співпраці органу державного екологічного контролю із правоохоронними органами [11].

Загалом прийняття цього Законопроекту, на думку його авторів, сприятиме встановленню дієвого контролю за збереженням довкілля в Україні, оскільки сьогодні чинні норми Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», в якому містяться положення щодо здійснення екологічного контролю, не відповідають змісту функцій екологічного контролю, визначених європейським законодавством, і не можуть виступати гарантією екологічної безпеки [12]. Погоджуючись, слід також визнати, що необхідність прийняття такого закону пов'язана із введенням повноважень органів, покликаних здійснювати функцію державного екологічного контролю, до єдиного знаменника, щоб уникнути дублювання функцій державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів та окреслення адміністративно-правових засад реалізації контрольних-наглядових функцій державних органів у світлі євроінтеграційних процесів.

Висновки. Проведене дослідження основних засад адміністративно-правового механізму реалізації державного

екологічного контролю, розгляд питань відповідності таких засад євроінтеграційній політиці держави дає змогу зробити висновок, що відсутність системного, комплексного правового акта, присвяченого правовому регулюванню державного екологічного контролю, порядку та підставам проведення екологічного контролю та приведення у єдину структурну систему органів, уповноважених здійснювати такий контроль, є основною проблемою наближення українського екологічного законодавства до норм європейського права. Як результат, в Україні відсутні дієві механізми реалізації державного екологічного контролю з боку адміністративно-правових органів держави, існує проблема розмежування таких функцій між органами державної виконавчої влади.

Проект Закону України «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 09 лютого 2020 р., який знаходиться на розгляді у Верховній Раді України, покликаний вирішити зазначені проблеми, зробити екологічний контроль більш ефективним і прозорим. Прийняття цього Законопроекту вирішить питання приведення у відповідність повноважень органів, що здійснюють функцію державного екологічного контролю, до певної системи. У підсумку прийнятий закон повинен усунути дублювання повноважень різних органів державної виконавчої влади у сфері державного екологічного контролю, наблизить публічне управління охороною довкілля до стандартів Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Угода. Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. URL: <https://cutt.ly/XhPpA9G> (дата звернення: 13.12.2020).
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р. : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/mhPpDMO> (дата звернення: 13.12.2020).
3. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://cutt.ly/9hPpFX3> (дата звернення: 13.12.2020).
4. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. / Кабінет Міністрів України. URL: <https://cutt.ly/NhPpG6W> (дата звернення: 13.12.2020).
5. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 р. / Кабінет Міністрів України. № 353-р. / URL: <https://cutt.ly/yhPpH2K> (дата звернення: 13.12.2020).
6. Деякі питання Державної природоохоронної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 750 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://cutt.ly/EhPpP91> (дата звернення: 13.12.2020).
7. Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 750 : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2019 р. № 873 / Кабінет Міністрів України . URL: <https://cutt.ly/khPpOh2> (дата звернення: 13.12.2020).
8. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://cutt.ly/ghPpJ29> (дата звернення: 13.12.2020).
9. Проект Закону України «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 09 лютого 2020 р. URL: <https://cutt.ly/xhPpK5p> (дата звернення: 13.12.2020).
10. Забезпечення євроінтеграційних процесів в екологічній сфері України: адміністративно-правові аспекти : монографія / О.В. Гулак та ін. Київ : КОМПРИНТ, 2018. 398 с.
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про державний екологічний контроль» № 3091 від 19 лютого 2020 р. URL: <https://cutt.ly/2hPpUhw> (дата звернення: 13.12.2020).
12. Єдиний орган екологічного контролю за збереженням довкілля в Україні. URL: <http://comeuroint.rada.gov.ua/fsview/73038.html> (дата звернення: 13.12.2020).