

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

СІВАК О. В.,
асистент кафедри юриспруденції
(Чернівецький інститут Міжнародного
гуманітарного університету)

УДК 342.9:349.6

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.36>**СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ)
У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

У статті наголошено, що серед глобальних проблем сучасності одними з найбільш актуальних є екологічні проблеми, від невідкладного вирішення яких залежить подальше життя та здоров'я людини. На сьогодні людство вже чітко усвідомило необхідність дбайливого поводження з навколишнім середовищем. Незадовільний стан навколишнього природного середовища давно набув статусу транснаціонального, тому виникає гостра необхідність в об'єднанні зусиль населення всієї планети у здійсненні всіх можливих та результативних заходів по відновленню сприятливої екологічної ситуації. Позитивне вирішення екологічних проблем, насамперед, залежить від впровадження дієвих механізмів правового регулювання екологічних правовідносин, які виникають і функціонують в різних сферах життєдіяльності людини.

Метою статті є дослідження стану правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У статті охарактеризовано стан правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. З урахуванням проведеного дослідження зроблено висновок, що правову основу регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища умовно можна поділити на п'ять блоків. Зокрема: Конституція України; міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, предметом яких є регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; спеціальні законодавчі акти, що регулюють виключно нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; законодавчі акти, що містять окремі норми або їх сукупність, які регулюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; підзаконні нормативно-правові акти.

Обґрунтовано та визначено шляхи удосконалення правової основи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: *правова основа, навколишнє природне середовище, міжнародно-правові акти, нормативно-правові акти.*

**Sivak O. V. The current state of legal regulation of supervision (control)
in the field of environmental protection**

The article emphasizes that among the global problems of our time, one of the most urgent are environmental problems, the immediate solution of which depends on the future life and health of a person. Today, humanity has already clearly realized the need for careful treatment of the environment. The unsatisfactory state of the natural environment has long acquired a transnational status, therefore there is an urgent need to unite the efforts of the population of the entire planet in the implementation of all



possible and effective measures to restore a favorable ecological situation. A positive solution to environmental problems, first of all, depends on the implementation of effective mechanisms of legal regulation of environmental legal relations that arise and function in various spheres of human life.

The purpose of the article is to study the state of legal regulation of supervision (control) in the field of environmental protection.

The article describes the state of legal regulation of supervision (control) in the field of environmental protection. Taking into account the conducted research, it was concluded that the legal basis of regulation of supervision (control) in the field of environmental protection can be conditionally divided into five blocks. In particular: the Constitution of Ukraine; international legal acts ratified by Ukraine, the subject of which is the regulation of administrative and legal supervision (control) in the field of environmental protection; special legislative acts regulating exclusively supervision (control) in the field of environmental protection; legislative acts containing separate norms or a combination of them, which regulate supervision (control) in the field of environmental protection; subordinate legal acts.

The ways of improving the legal basis of supervision (control) in the field of environmental protection are substantiated and determined.

Key words: *legal basis, natural environment, international legal acts, normative legal acts.*

Постановка проблеми. Як будь-яка діяльність, що провадиться органами державної влади чи місцевого самоврядування повинна бути чітко регламентована нормами чинного законодавства України. Не є виключенням в даному випадку адміністративно-правовий нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Так, на даний час, як на національному так і на міжнародному рівні існує ціла низка нормативно-правових актів, що регламентують завдання, цілі, функції, види та порядок нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, визначають перелік та компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, які уповноваженні на здійснення вказаної діяльності.

Разом з тим, дослідження адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також процесу його реалізації є неможливим без вивчення системи правових засад здійснення такого регулювання. Слід зазначити, що нормативна база регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є досить розгалуженою та містить у собі нормативно-правові акти різної юридичної сили.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнонауковим теоретичним підґрунтям при дослідженні вказаного питання стали праці провідних фахівців у галузі адміністративного та екологічного права: В.Б. Авер'янова, Н.І. Золотарьової, Г.І. Балюк, І.П. Голосніченка, Ю.П. Битяка, Р.А. Калужного, В.В. Іванюшенка, В.І. Курила, В.О. Литвиненко, Л.П. Коваленко, В.М. Комарницького, В.О. Ліпкан, В.В. Петрова, Ю.С. Шемшученка, К.А. Рябець, О.М. Хіміч, В.І. Андрейцева, С.О. Боголюбова, В.М. Яковлєва та ін.

Метою даної статті є дослідження стану правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Виклад основного матеріалу. Безумовно, основним нормативно-правовим актом у системі правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є Конституція України. Аналіз конституційних вимог екологічного змісту дозволяє підрозділяти їх на три основні групи норм, а саме: норми, які містять відповідні положення щодо використання природних ресурсів; норми, що безпосередньо присвячені екологічним та еколого-безпечним вимогам; норми, що закріплюють функції та повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього природного середовища.



До першої групи конституційних норм, які містять відповідні положення щодо використання природних ресурсів, відносяться норми ст.ст. 13 та 14 Конституції України, що закріплюють народну приналежність і загальнонаціональне значення використання природних ресурсів. Так, за відповідними положеннями ст. 13 Основного Закону, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [1]. Важливими є також норми ст. 14 Конституції України, в якій закріплені положення про те, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави [1].

Разом з наведеним, згідно із ст. 66 Конституції України, кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, а у разі її вчинення – відшкодовувати завдані ним збитки. Крім цього, у ч. 7 ст. 41 Основного Закону країни на власників покладаються певні екологічні обтяження, зокрема, використання власності не може погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Принципове положення закріплено у ст. 92 Конституції, у якій передбачено, що засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку визначаються виключно законами України. Наведені конституційні вимоги важливе значення для забезпечення якості навколишнього природного середовища. Особливостями розглянутої групи конституційних норм є те, що вони складають юридичну основу для визначення законних меж здійснення права земельної та іншої природноресурсової власності й закріплення правових обмежень щодо реалізації права природокористування.

До другої групи норми, що безпосередньо присвячені екологічним та екологобезпечним вимогам, слід віднести положення ст. 16 та ст. 50 Конституції України. Так, за ст. 16 Основного Закону країни, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, є обов'язком держави. У статті 50 Конституції України визначено, що кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена [1].

Третя група конституційних норм, що закріплюють функції та повноваження органів державної влади різного рівня й органів місцевого самоврядування в сфері охорони довкілля, є досить поширеною і міститься у різних розділах Конституції України, а саме: ст. ст. 85, 106, 116, 138, тощо.

Звертає на себе увагу те, що ні одна із конституційних норм щодо використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки не зазнала жодних змін і доповнень, що свідчить про їх стале існування і стабільну дію. Отже, розглянуті положення Конституції України складають правову основу для розробки, прийняття та впровадження відповідних норм законодавства і права щодо використання природних багатств, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки в країні.

Однак, перед тим, як перейти до аналізу національного законодавства із вказаного питання є необхідним дослідити рівень міжнародного правового регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, адже саме принципи, які закладено у вказаних актах (поряд з принципами, закладеними в Конституції України) деталізуються у нормах актів національного законодавства. Так, на даний час існує ціла низка міжнародно-правових актів, предметом яких є дослідження адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, основними з яких доцільно виділити: Стокгольмську декларацію (1972), Конвенцію про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991), Декларацію Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (1992), Конвенцію про біологічне різноманіття (1992), Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату (1992), Конвенцію про цивільну відповідальність за екологічну шкоду (1993), Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до



правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) (1998), Всесвітню хартію природи (1982), Віденську конвенцію про цивільну відповідальність за ядерну шкоду, Конвенцію про заборону розроблення, виробництва і накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї і про їх знищення, Конвенцію про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, тощо.

Вказані акти міжнародного законодавства встановлюють загальні засади адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також визначають вектор політики європейських країн у частині такого нагляду та контролю. Значно цікавішим та конкретнішим, з точки зору адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є Всесвітня хартія природи, якою проголошуються принципи та функції збереження природи, відповідно до яких повинна спрямовуватися та оцінюватись будь-яка діяльність людини, що зачіпає природу. Принципи, викладені у цій Хартії, мають знайти відображення у законодавствах та практиці кожної держави, а також на міжнародному рівні. Крім цього, Хартією визначено, що слід робити постійні зусилля з метою поглиблення знань про природу шляхом проведення наукових досліджень та поширювати такі знання без жодних обмежень. Необхідно вести спостереження за станом природних процесів, екосистем і видів, щоб якомога раніше виявляти всі випадки їх деградації чи загрози їм, забезпечувати своєчасне втручання та сприяти правильній оцінці політики та методів охорони природи. Слід утримуватись від воєнних дій, що завдають шкода природі [2].

Поряд з цим, Стокгольмською декларацією (1972) визначено, що збереження та поліпшення якості навколишнього середовища є важливою проблемою, що впливає на добробут народів та економічний розвиток усіх країн світу; є вираженням волі народів усього світу та обов'язком урядів усіх країн. Нормативно-правовим актом визначено, що настав такий момент в історії, коли люди повинні регулювати свою діяльність у всьому світі, виявляючи ретельнішу турботу щодо наслідків цієї діяльності для навколишнього середовища. Через незнання або байдужого ставлення люди можуть завдати величезних і непоправних збитків земному середовищу, від якого залежать життя і благополуччя [3].

З огляду на вказане, пропонуємо перейти до більш детального вивчення національного законодавства, що регулює загальні засади адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Так, як вже вказувалося вище система національного законодавства у вказаній сфері досить розгалужена та має у собі, як закони так і підзаконні нормативно-правові акти. В свою чергу вказані акти законодавства мають різний ступінь деталізації положень, що регулюють загальні засади адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Однак, розпочати аналіз національного законодавства у вказаній сфері пропонуємо з профільного Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [4], який визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь. Відповідно до преамбули цього Закону, охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід'ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України. З цієї метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів [4]. Вказаний нормативно-правовий акт містить не тільки визначення загальних засад на яких ґрунтується здійснення адміністративно-правовий нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а й закріплює екологічні права громадян України, повноваження рад та органів управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, визначає спостереження, прогнозування, облік та інформування в галузі навколишнього природного середовища, а також



економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища, тощо. Так, 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 [4].

Окремо, необхідно зазначити інші закони України, які хоча прямо і не встановлюють особливості здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, однак містять положення, які уповноважують органи державної влади чи місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб вчиняти дії, направленні нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такими актами законодавства є: Закон України «Про внутрішній водний транспорт» [5], Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [6]; Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» [7]; Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» [8], та багато інших.

Доцільно звернути увагу на 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. 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», врегулювання діяльності органів державного екологічного контролю, запровадження інтегрованої системи екологічного контролю, запровадження інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний інспектор», розширює перелік заходів державного екологічного контролю [9].

Разом з тим, є логічним висновок про те, що закони, як нормативно-правові акти встановлюють тільки вихідні положення, щодо регулювання будь-яких суспільних відносин, в тому числі і здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. В той же час, вказані вихідні положення та повноваження деталізуються саме в підзаконних нормативно-правових актах. Слід зауважити, що на даний час, нормативне регулювання діяльності нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища має у своїй структурі достатньо велику кількість підзаконних нормативно-правових актів.

Так, підзаконними нормативними актами у сфері нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р. «Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року» [10]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року» [11]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1240-р. «Про схвалення Морської природоохоронної стратегії України» [12]; наказ Міністерства інфраструктури України від 12.10.2020 № 613 «Про внесення змін до Порядку надання послуг із забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин у морських портах України» [13]; постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Організація протиракової боротьби в Україні. Проблеми та шляхи їх вирішення» [14]; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.12.2017 № 332 [15]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [16]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15.03.2017 № 118 «Про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ» [17], тощо.



З наведених підзаконних нормативних актів щодо нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища додаткову увагу необхідно приділити Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. Метою вказаної Концепції є створення ефективної державної системи запобігання екологічним правопорушенням і моніторингу стану навколишнього природного середовища, зниження тиску на бізнес-середовище, широке залучення громадськості до здійснення нагляду (контролю), утворення єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) – Служби.

Аналізуючи правову основу регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, законодавство України, яке визначає правові засади нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, умовно можна поділити на 5 блоків: 1) Конституція України; 2) міжнародно-правові акти, предметом яких є регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 3) спеціальні законодавчі нормативно-правові акти, що регулюють виключно нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 4) законодавчі нормативно-правові акти, що містять окремі норми або їх сукупність, які регулюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 5) підзаконні нормативно-правові акти.

Висновки. Узагальненням з дослідження вказаної проблематики, можемо зробити висновок, що шляхами удосконалення правової основи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища можуть стати: впровадження ефективної державної регуляторної політики щодо нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; удосконалення чинних правових актів, що регулюють питання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; запровадження єдиного підходу до виконання функцій щодо нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; наявність прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступу до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими; створення єдиної інтегрованої, прозорої та ефективної системи нагляду (контролю) та моніторингу стану навколишнього природного середовища; підвищення якості та ефективності роботи інспекційних підрозділів; створення умов для інтеграції національної природоохоронної системи в європейський правовий простір; спрощення та забезпечення прозорості процедури проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища, нагляду (контролю) і оприлюднення його результатів.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*, 1996, № 30, ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Всесвітня хартія природи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_453#Text
3. Стокгольмська декларація (1972). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454#Text.
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» *Відомості Верховної Ради України*, 1991, № 41, ст. 546.
5. Закон України «Про внутрішній водний транспорт». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1054-20#Text>.
6. Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних». *Відомості Верховної Ради*, 2020, № 37, ст. 277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>.
7. Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» *Відомості Верховної Ради України*, 2020, № 22, ст. 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text>.
8. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» *Відомості Верховної Ради*, 2017, № 29, ст. 315. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>.



9. Абрамова Є.П., Бабєєва К.О., Іваненко Д.Д. Адміністративно-правові засади реалізації державного екологічного контролю за умов євроінтеграції. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 9/2020. С.170-181.

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р. «Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>.

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text>.

12. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1240-р. «Про схвалення Морської природоохоронної стратегії України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-2021-%D1%80#Text>.

13. Наказ Міністерства інфраструктури України від 12.10.2020 № 613 «Про внесення змін до Порядку надання послуг із забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин у морських портах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1080-20#Text>.

14. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Організація протиракової боротьби в Україні. Проблеми та шляхи їх вирішення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/862-20#Text>.

15. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.12.2017 № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0074-18#Text>.

16. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#Text>.

17. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15.03.2017 № 118 «Про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0692-17#Text>.

