



Список использованной литературы:

1. Кодекс законів про працю України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375.
2. Алексеев С. С. Общая теория права: В 2 т. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 2. – 359 с.
3. Максименко В. Ф. Правовой статус социалистического трудового коллектива. – К.: Наук. думка, 1976. – 133 с.
4. Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. – М.: Госюриздат, 1961. – 381 с.
5. Скобелкин В. Н. Трудовые правоотношения внутри трудового коллектива // Сов. гос. и право. – 1989. – № 6. – С. 28–36.
6. Про соціальний діалог в Україні: Закон України від 23 грудня 2010 року № 2862-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 28. – С. 255.
7. Фатуев А. А. Трудовое право в жизни человека. – М.: Юрид. лит., 1991. – 256 с.
8. Лившиц Р. З. Трудовое законодательство: поиск концепции // Соц. гос. и право. – 1990. – № 7. – С. 55.
9. Павлович З., П'ятина В. Правове регулювання діяльності трудових колективів при нових формах власності // Право України. – 1995. – № 7. – С. 41–43.
10. Максименко В. Ф. Трудові колективи в системі радянської соціалістичної демократії. – К.: Наук. думка, 1976. – 163 с.
11. Мурашин Г. А., Малышко Н. И. Трудовой коллектив и порядок. – К.: Наукова думка, 1987. – 144 с.
12. Масленников В. А. Правовой статус трудового коллектива // Сов. гос. и право. – 1979. – № 1. – С. 40–47.
13. Пашков А. С., Перфильев А. Г. Социальные проблемы управления трудовыми коллективами. – М.: Профиздат, 1978. – 184 с.
14. Пашков А. С. Правовой статус трудового коллектива // Правоведение. – 1983. – № 6. – С. 11–21.
15. Советское трудовое право: учебник / Андреев В. С., Голошапов С. А., Шебанова А. И. и др. – 4-е изд., исправ. и доп. – М.: Высш. шк., 1987. – 511 с.

СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ОБЛАСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

З. ЯРЕМАК,

кандидат юридических наук, доцент кафедры судопроизводства
Прикарпатского национального университета имени Василия Стефаника

SUMMARY

In the article the theoretical and legal study of state control in sphere of nature management. The system of organs of state administration empowered to implement control functions in nature management, content and scope of their authority. On the basis of systematic analysis norms of the current national legislation revealed major shortcomings of legal regulation. The necessity of uniform legislative approach to the system of state control in the use of a single natural resource and special competence to determine the nature of institutional control in order to avoid overlapping of powers with the powers a specially organ for ensuring the implementation the state policy in this area.

Key words: state control in sphere of nature management, state organs of general control, state organs of a special control.

* * *

В статье проводится теоретико-правовое исследование государственного контроля в сфере природопользования. Определена система органов государственного управления, уполномоченных на реализацию контрольных функций в сфере природопользования, содержание и объем их полномочий. На основе системного анализа норм действующего национального законодательства выявлены основные недостатки правового регулирования. Обоснована необходимость одинакового законодательного подхода при определении системы органов государственного контроля в области использовании отдельно взятого природного ресурса и определения характера компетенции специальных органов ведомственного контроля с целью избежание дублирования их полномочий с полномочиями специально органа по обеспечению реализации государственной политики в указанной сфере.

Ключевые слова: государственный контроль в области природопользования, государственные органы общего контроля, государственные органы специального контроля.

Постановка проблемы. Законом Украины «Об основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 г.» [1] одним из главных инструментов реализации национальной экологической политики определен контроль в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, задачей которого является соблюдение выполнения требований законодательства в указанной сфере.

Актуальность темы исследования предопределена тем, что вопрос укрепления институциональной способности системы государственного экологического контроля за соблюдением природоохранного законодательства сегодня предстал весьма остро в связи с очередной реорганизацией органов государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды, которая предусмотрена Указом Президента Украины от 9.12.2010 г. «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти»

[2]. Это вызывает необходимость пересмотра существующей организационной структуры и распределения полномочий между государственными органами, в том числе, и реализации ими функции государственного контроля.

Состояние исследования. Изучением вопроса государственного контроля в сфере природопользования занимались многие ученые, как в контексте общих исследований экологического, природоресурсного права (М. М. Бринчук, Н. Р. Кобецакая, Ю. С. Шемшученко), так и специальных



исследований вышеуказанной проблематики (А. К. Голиченков, М. В. Краснова, Э. В. Позняк, Т. П. Коваленко) и др.

Целью и задачей статьи является определение понятия государственного контроля в сфере управления природопользованием, исследование системы органов государственного контроля в области природоресурсных отношений, содержания и объема их полномочий. Предлагается законодательно закрепить единый взаимосогласованный подход к определению системы государственных органов в сфере контроля при использовании отдельных видов природных ресурсов с четким распределением их полномочий.

Изложение основного материала. Традиционно в доктрине экологического и природоресурсного права контроль в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов рассматривается как одна из важнейших функций управления. При этом государственный контроль осуществляется: специально уполномоченными государственными органами; имеет межведомственный характер; призван контролировать деятельность субъектов всех форм хозяйствования; допускает возможность применения к нарушителям мер государственного принуждения [3, с. 96-97]. Вместе с тем некоторые ученые более широко рассматривают содержание понятия «экологический контроль». Так, функция экологического контроля трактуется в широком смысле как такая, что реализуется и при осуществлении других правовых средств рационального использования природных ресурсов – экологического нормирования, экологической экспертизы, экологической сертификации, экологического лицензирования. Однако в этом случае обеспечение выполнения эколого-правовых требований осуществляется косвенно по каждому из названных видов деятельности, а сами по себе эти направления деятельности имеют специальную цель, задачи, реализуются специально уполномоченными органами с соблюдением законодательно определенной процедуры [4, с. 335]. А. К. Голиченков экологический контроль рассматривает как функцию,

гарантию и правовую форму экологической деятельности [5, с. 5]. Другие ученые определяют экологический контроль как объективную, субъективную категорию и соответствующий тип правоотношения [6, с. 20-21].

Смежным с понятием «контроль» является понятие «надзор». Довольно часто в научной литературе и действующем законодательстве эти термины выступают как синонимы. Так, в Законе Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» [7] они отождествляются. Зато в разд. VIII Закона Украины «Об охране окружающей природной среды» [8] речь идет о контроле и надзоре в области охраны окружающей среды и проводится разграничение по субъекту – на осуществления функции надзора уполномочены органы прокуратуры. Вместе с тем природоресурсным законодательством предусмотрено осуществление надзора и другими государственными органами: Государственной службой горного надзора и промышленной безопасности Украины [9], Государственной санитарно-эпидемиологической службой [10] и т. д.

Учитывая специфику этих правовых категорий, целесообразно исследовать их с точки зрения наук административного права, государственного управления. Критериями разграничения рассматриваемых понятий выступают: содержание проверочной деятельности; характер полномочий соответствующих органов контроля и надзора; статус, которым наделен каждый из них в системе государственных органов; наличие организационной подчиненности субъектов контрольно-надзорной деятельности [11, с. 63].

В зависимости от субъекта осуществления контроля и сферы действия контрольных полномочий выделяют следующие его виды: государственный, муниципальный, общественный, производственный. Государственный контроль осуществляется системой органов государственной власти, которые (с учетом классификации органов государственного управления в области природопользования на органы общей и специ-

альной компетенции) в зависимости от характера и объема контрольных полномочий целесообразно разделять на органы общего государственного контроля и органы специального государственного контроля.

Органами общего государственного контроля при осуществлении природопользования являются Кабинет Министров Украины, Совет Министров Автономной Республики Крым, местные госадминистрации, исполнительные органы сельских, поселковых, городских советов в пределах делегированных полномочий органов государственного управления в области природопользования. Контрольные полномочия эти органы осуществляют в пределах реализации ими функции государственного управления в области природопользования.

Система органов специального государственного контроля при осуществлении природопользования определяется, во-первых, Законом Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» [7], согласно которому, государственный надзор (контроль) – деятельность уполномоченных законом центральных органов исполнительной власти, их территориальных органов, государственных коллегиальных органов, органов исполнительной власти Автономной Республики Крым, органов местного самоуправления в пределах полномочий, предусмотренных законом, по выявлению и предотвращению нарушений требований законодательства субъектами хозяйствования и обеспечению интересов общества, в частности надлежащего качества продукции, работ и услуг, приемлемого уровня опасности для населения, окружающей природной среды. Во-вторых, Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» [8], в соответствии с которым государственный контроль осуществляется центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов (ст.



35). В-третьих, природоресурсными кодексами и специальными законами непосредственно определяется система органов государственного контроля при использовании того или иного вида природного ресурса. Стоит отметить, что действующим законодательством не выработано единого подхода к определению системы органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля при использовании, воспроизводства и охраны природных ресурсов. Так, Лесным кодексом Украины обозначена система органов общего и специального государственного контроля: государственный контроль осуществляется Кабинетом Министров Украины, центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере лесного хозяйства, органами исполнительной власти Автономной Республики Крым по вопросам лесного хозяйства и по вопросам охраны окружающей природной среды, другими органами исполнительной власти в пределах полномочий, установленных законом (ст. 94) [12]. Земельным кодексом Украины предусмотрена только система субъектов специального государственного контроля: государственный контроль осуществляется центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере осуществления государственного надзора (контроля) в агропромышленном комплексе, а за соблюдением требований законодательства об охране земель – центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов (ст. 188) [13]. Кроме того, учитывая разведомственную координацию этих органов, нормативная регламентация их полномочий тоже

разная. Так, Госсельхозинспекция Украины в своей деятельности руководствуется нормативными актами, принятыми Министерством аграрной политики и продовольствия Украины. В свою очередь, деятельность Госэкоинспекции Украины регламентируется подзаконными актами Министерства экологии и природных ресурсов Украины.

В системе органов специальной компетенции выделяют органы надведомственного и ведомственного контроля. Органы специального государственного надведомственного контроля:

- Министерство экологии и природных ресурсов Украины, основными задачами которого является формирование государственной политики в сфере государственного надзора (контроля) над соблюдением требований законодательства об охране окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов [14];

- Государственная экологическая инспекция. Закон Украины «О центральных органах исполнительной власти» определяет, что в случае если большинство функций центрального органа исполнительной власти составляют контрольно-надзорные функции за соблюдением государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими и физическими лицами актов законодательства, центральный орган исполнительной власти образуется как инспекция (ч. 2 ст. 17) [15]. Соответственно таким органом в системе органов государственного управления в области природопользования и есть Госэкоинспекция Украины, которая выполняет функции обеспечения реализации государственной политики по осуществлению государственного надзора (контроля) в сфере охраны окружающей природной среды, рационального использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов (п. 1 Положения о государственной экологической инспекции Украины) [16].

Органами специального государственного ведомственного контроля являются органы государственного

управления, которые реализуют функции контроля в сфере использования одного вида природного ресурса (Государственное агентство земельных ресурсов Украины, Государственная служба геологии и недр Украины, Государственное агентство лесных ресурсов и т.д.). При этом эти органы, кроме контрольных полномочий, наделены и другими функциями в области управления использованием отдельного природного ресурса. А. Е. Лунев указывает на негативный характер совмещение деятельности по управлению природными ресурсами и их эксплуатацией [17, с. 123], поскольку ставится под угрозу существование института управления природными ресурсами, целью которого является не только обеспечение эксплуатации природных ресурсов, а прежде всего их охраны и рационального использования. А объединение всех этих функций в «одних руках» может привести к многочисленным правонарушениям. Так, полномочия центрального органа исполнительной власти по вопросам лесного хозяйства включают в себя как полномочия органа публичной власти, так и органа, обеспечивающего сферу хозяйствования, а именно: организация ведения лесного хозяйства [6, с. 448].

Опять же законодательно не выработано единого подхода к определению компетенции органов специального ведомственного контроля. Например, Государственное агентство лесных ресурсов Украины как центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере лесного хозяйства, осуществляет государственный контроль при соблюдении законодательства по ведению лесного хозяйства (пп. 4 п. 4 Положения о Государственном агентстве лесных ресурсов Украины) [18]. В свою очередь Государственное агентство водных ресурсов Украины как центральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере водного хозяйства, наделено полномочиями только по осуществлению контроля при соблюдении режимов работы водохранилищ и водохозяйственных систем (п. 12 ст. 16 Водного кодекса Украины) [19].



Выводы. Таким образом, действующим природоресурсным законодательством Украины определена система государственных органов контроля в сфере природопользования, но наряду с этим, отсутствует единый механизм правового регулирования определения компетенции органов специального государственного контроля. Это приводит к тому, что в условиях одинакового правового статуса государственные органы, уполномоченные на реализацию государственной политики в сфере использования того или иного природного ресурса, наделены различным объемом полномочий. Такая ситуация не способствует обеспечению эффективного интегрированного управления природопользованием путем образования единой согласованной функциональной системы органов государственного контроля и формированию основ устойчивого развития. В связи с этим возникает объективная необходимость во внесении изменений в действующее законодательство как путем более четкого определения контролирующей функции органов, уполномоченных на осуществление ведомственного контроля, так и путем разграничения компетенции между органами надведомственного и ведомственного контроля.

Список использованной литературы:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Кобецька Н. Р. Екологічне право України : навч. посіб. / Надія Романівна Кобецька. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
4. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – 670 с.
5. Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 «Природоресурсное право, аграрное право, экологическое право» / А. К. Голиченков. – М., 1992. – 48 с.
6. Правові форми екологічного контролю : навчальний посібник / Краснова М. В., Позняк Є. В., Коваленко Т. П. та ін. (за ред. Красної М. В.). – К. : Алерта, 2012. – 760 с.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) в сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>.
9. Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду: затверджено постановою КМУ від 21.02.1995 р. № 134 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
10. Положення про державний санітарно-епідеміологічний нагляд в Україні : затверджено постановою КМУ від 22.06.1999 р. № 1109 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
11. Собакарь А. О. Співвідношення контролю та нагляду як функцій публічного управління // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2010. – № 2. – С. 58–63.
12. Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
13. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
14. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : затверджено Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 452/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
15. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
16. Положення про державну екологічну інспекцію України : затверджено указом Президента України від 13.04.2011 р. № 454/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
17. Лунев А. Е. Природа, право, управление / А. Е. Лунев. – М. : Наука, 1981. – 268 с.
18. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : затверджено указом Президента України від 13.04.2011 р. № 458/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
19. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.