

Тюн В. М.,
ад'юнкт

Львівського державного університету внутрішніх справ

СПІВВІДНОШЕННЯ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ

Анотація. У статті досліджуються поняття, особливості та проблема співвідношення контролю і нагляду правоохоронних органів у галузі охорони природи. Основна увага зосереджується на визначенні шляхів удосконалення системи державного контролю і нагляду у цій сфері.

Ключові слова: контроль, нагляд, охорона природи, система контролю і нагляду у галузі охорони природи, особливості, елементи.

Постановка проблеми. На сьогодні залишається актуальним питання щодо аналізу та вироблення шляхів вдосконалення існуючої в Україні системи державного контролю і нагляду за додержанням природоохоронного законодавства.

Розгляд проблеми співвідношення контролю і нагляду у галузі охорони природи в Україні обумовлений не лише необхідністю ґрунтовнішого її дослідження, а й потребою встановлення науково обґрунтованої відповідності елементів системи державного контролю і нагляду у цій сфері та їх взаємозв'язків. Саме тому все це і стало метою наших наукових пошуків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає можливість стверджувати, що у вітчизняній юридичній науці не до кінця вирішені правові проблеми реформування системи державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля. Певні аспекти проблеми досліджувалися у працях вчених-правознавців, з-поміж яких слід назвати: В. Б. Авер'янова, В. І. Андрейцева, О. Ф. Андрійка, В. І. Бабенка, А. П. Гетьмана, В. В. Костицького, Н. Р. Малишеву, Ю. С. Шемшученка, В. В. Шемчука, Х. П. Ярмача та ін.

Виклад основного матеріалу. Стаття 16 Конституції України закріплює обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу. При цьому держава особливою роль відводить правоохоронним та природоохоронним органам, одним із найважливіших завдань яких – є утвердження і забезпечення прав та свобод людини, а зокрема екологічних.

Значну частину своїх повноважень щодо охорони та збереження довкілля, забезпечення екологічних прав громадян, правоохоронні органи та центральні органи виконавчої влади виконують при здійсненні нагляду та контролю.

Для того, щоб визначити адміністративно-правові особливості нагляду у сфері охорони природи, необхід-

но спочатку проаналізувати його сутність у співвідношенні з контролем, оскільки ці дві категорії є тісно взаємопов'язаними.

Розуміння сутності контролю та нагляду в теорії права є неоднозначним і, навіть, в деякій мірі проблематичним. Дискусія ж навколо термінів «контроль» і «нагляд» має давню історію, їх співвідношення розглядалось в науковій літературі, хоча однозначного тлумачення цих термінів так і не було вироблено [1, с. 91].

Така ситуація, вважаємо, спричинена відсутністю чіткого та однозначного визначення цих термінів у нормативно-правовому акті, адже у законодавстві поняття нагляду та контролю нерідко отожднюються.

Практика нормативно-правового регулювання свідчить, що термін «нагляд» дуже часто вживається паралельно або ж у комплексі з поняттям «контроль», що й створює певні труднощі при розмежуванні даних категорій і визначенні їх сутнісних характеристик.

З огляду на вищевказане, вважаємо за доцільне проаналізувати етимологічне значення цих понять, існуючі думки науковців щодо них, узагальнити їх і спробувати запропонувати своє бачення вирішення даної проблеми.

Етимологія слова «нагляд» означає: 1) дія за значенням наглядати; 2) пильнувати, стежити за кимось, чимось для контролю, забезпечення порядку, тощо; 3) службовець, група осіб чи орган влади, що наглядають за ким-небудь, чим-небудь [2, с. 554, 555; 3, с. 503]. Наведене вище дає можливість стверджувати, що нагляд – це спостереження за кимось, спосіб слідкування за додержанням установленого порядку чи правил, а також перевірка дій чи діяльності. З іншого боку – нагляд виступає складовим, але водночас самостійним елементом більш широкої категорії «контролю», нагляд ніби доповнює контроль і є його невід'ємною ланкою, основна відмінність між ними полягає у сферах їх застосування і засобах реалізації.

У енциклопедично-довідковому джерелі наводиться визначення поняття нагляду, під яким розуміється одна із форм діяльності різноманітних державних органів щодо забезпечення законності [4, с. 337].

Основними ознаками державного нагляду є: 1) нагляд за дотриманням спеціальних норм і правил, що діють у всіх або більшості галузей і сфер; 2) функціонування спеціальних державних органів, що наділені широкими надвідомчими повноваженнями; 3) органи державного нагляду реалізують свої повноваження щодо не підпорядкованих їм органів і організацій; органи державного нагляду можуть застосовувати заходи адміністративного примусу. [5, с. 174-175].

В юридичній літературі до ознак нагляду відносять такі: здійснюється державними органами щодо суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу; здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних правових норм і правил [6, с. 37].

Досить поширеним в науковій літературі є твердження, коли нагляд розглядається як підвид чи форма контролю.

Так, зокрема, О. Ф. Андрійко називає нагляд видом діяльності, що є близьким до контролю. Автор зазначає, що нагляд слід розглядати як окремих вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [7, с. 349-350].

Заслугове на увагу і інша позиція, яка висловлена Д. М. Овсянком. Розглядаючи нагляд у порівнянні з контролем як самостійний спосіб забезпечення законності він дає його визначення через призму відмежування від контролю. Тобто нагляд відрізняється від контролю тим, що полягає в системному, постійному спостереженні спеціальними органами за діяльністю не підпорядкованих їм органів і суб'єктів з метою виявлення порушень законності [8, с. 148].

Важливу думку висловлює з цього приводу Д. М. Бахрах. Автор говорить: «наглядова діяльність є складовою частиною державного управління. Головним її завданням є забезпечення якості продукції, послуг, безпеки громадян, суспільства та держави. Відомо, що контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями, контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. У тих же випадках, коли між перевіряючими і тими, хто перевіряється, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки» [9, с. 40].

Цікаво та водночас правильно щодо співвідношення нагляду та контролю висловлюється Х. П. Ярмак. Автор стверджує: ««нагляд» припускає «контроль», як і «контроль» припускає «нагляд», що зазначено як у переважній більшості доктринальних тлумачень цих термінів, так і в цілому ряді нормативно-правових актів, зокрема, і законодавчого рівня. Головна відмінність контролю від нагляду полягає у тому, що суб'єкт нагляду, на відміну від суб'єкта контролю, не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядного. Звідси будь-який суб'єкт контролю наділений наглядовими повноваженнями, а суб'єкт нагляду контрольними повноваженнями не наділений».

Вчений обґрунтовує необхідність розширення сфери використання нагляду за рахунок звуження обсягу контролю, зазначаючи, що в житті суспільства збільшується роль технічних засобів, різноманітних технічних правил, нагляд за дотриманням яких – важлива умова забезпечення безпеки держави та її громадян. Також він визначає нагляд як сукупність безперервних дій зі спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень і спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності, однак без втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів [10, с. 10-11].

Отже, контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, хоча у них є деякі однакові риси, їх поєднують єдина мета – забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи – перевірки, спостереження, витребування звітів, відбирання пояснень, обов'язковість виконання вказівок та ін. Треба, однак, зазначити, що контроль має переважно відомчий характер, а нагляд надвідомчий. Нагляд потрібно розглядати як самостійний елемент контрольно-наглядової діяльності державних органів.

По своєму ця проблема розглядається у російській правовій науці, де виділяється два види контрольно-діяльності – контроль і нагляд. Призначенням контролю є забезпечення законності і дисципліни в системі підвідомчих органів, підприємств, установ та організацій. Нагляд є специфічним різновидом державного контролю. Його суть полягає у спостереженні за виконанням діючих у сфері управління різноманітних спеціальних норм, загальнообов'язкових правил [11, с. 616, 617].

У довідковій літературі виділяються такі види нагляду: судовий, конституційний, прокурорський нагляд та окремі види адміністративного нагляду (санітарний, пожежний, екологічний, гірничотехнічний) [5, с. 174-175].

У науковій літературі не має одностайності щодо визначення суб'єктів нагляду. Так, С. В. Ківалов та Л. Р. Біла розрізняють залежно від суб'єктів, що здійснюють наглядові функції, три види нагляду – адміністративний, прокурорський та судовий [12, с. 310].

Ю А. Ведерников та В. К. Шакура стверджують, що існує два види нагляду: 1) нагляд, який здійснюють органи прокуратури; 2) адміністративний нагляд [13, с. 143].

Такої ж позиції дотримується і З. С. Гладун, розрізняючи адміністративний нагляд, який здійснюють державні інспекції і ОВС та загальний прокурорський нагляд [14, с. 181-182]. Подібну точку зору, яка підтримується і нами, висловлюють Ю. П. Битяк і В. В. Зуй [15, с. 201].

Думаємо, що з-поміж державних органів, які здійснюють контрольно-наглядові повноваження можна виділити наступні:

1) ті, що мають назву, яка вказує на їх контрольну або наглядову діяльність;

2) ті, у назві яких відсутні терміни «контроль» або «нагляд», але вони, відповідно до своєї компетенції, можуть здійснювати: а) контрольну або наглядову діяльність; б) як наглядову, так і контрольну діяльність.

Проте ні назва органу, ні назва повноважень не є тим загально визначним критерієм відмежування «контролю» і «нагляду» як особливих видів діяльності. Зазначені назви – це тільки формальний, а не основний критерій їх розрізнення, оскільки «нагляд» органів нагляду законодавець нерідко характеризує з використанням терміну «контроль».

Так, до прикладу, в силу ст. 7 Закону України від 1 грудня 1994 року «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [16] працівники міліції зобов'язані систематично контролювати поведінку осіб, відносно яких встановлено адміністративний нагляд. Аналогічний висновок можна зробити і з тексту Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю затвердженого Указом Президента від 12 листопада 1999 року. У відповідності з пп. 10 п. 4 цього Положення Укрстрахнагляд здійснює контроль за платоспроможністю страховиків, а згідно із пп. 7 п. 5 здійснює контроль за достовірністю та повнотою інформації, що надається учасниками страхового ринку. Як бачимо, назва органу – «Укрстрахнагляд» припускає здійснення ним і контрольних повноважень [17].

Що ж стосується органів екологічного контролю, то вони теж часто називаються наглядовими органами (гірничий нагляд, ветеринарний, санітарно-епідеміологічний та ін.), але окрім наглядових повноважень, вони наділені функціями органів державного контролю, тобто можуть приймати рішення, видавати дозволи, ліцензії, установлювати нормативи, правила тощо.

Є потреба зауважити, що працівники міліції здійснюють також ряд наглядових повноважень щодо охорони природи. А оскільки наглядова діяльність у даній сфері врегульовується нормами адміністративного права і реалізується за допомогою адміністративно-правових форм та адміністративно-правовими засобами, то вона, звичайно, може називатися адміністративним наглядом.

Таким чином, нагляд міліції у сфері охорони довкілля є засобом адміністративного впливу та забезпечення законності, а також видом виконавчо-розпорядчої діяльності. Нагляд, який здійснюється міліцією, забезпечує охорону суспільних відносин з охорони природи та її ресурсів від загрозливих дій людини. ОВС зобов'язані не допустити настання шкідливих наслідків, виявити обставини, що можуть бути їх причиною, і вжити певних заходів для усунення певних відхилень.

До речі, про те, що міліція здійснює нагляд у сфері охорони природи у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» нічого не зазначається, а необхідно було б.

У силу ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [18] державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють спеціально уповноважені центральні органи виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (державні служби, інспекції та агентства, наприклад: Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство

лісових ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України тощо).

Проте, вважаємо, що вони виконують не тільки контрольні повноваження, а й наглядові, зокрема адміністративний нагляд поряд з органами внутрішніх справ. Їхня наглядова діяльність має на меті і попередження протиправних дій, і усунення причин та умов, що сприяють правопорушенням, і застосування заходів адміністративного примусу, у тому числі адміністративної відповідальності – в разі виявлення порушень загальнообов'язкових правил, якщо це віднесено до їх повноважень. До того ж інспекції і служби самостійно застосовують адміністративно-примусові заходи згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, іншими законами та положеннями.

Особливої уваги заслуговує позиція М. В. Руденка, який вважає, що доцільно вести мову про співвідношення контролю і нагляду в контексті «позавідомчого контролю», який здійснюють спеціально створені відповідно до законодавства органи, і «прокурорського нагляду», який реалізують органи прокуратури. Як стверджує науковець, навіть при побіжному порівнянні правомочностей державного спеціалізованого контролю і загального нагляду прокуратури неважко помітити, що їх порівняння збігається у співвідношенні 1:1, тобто ці органи здійснюють одні і ті ж дублюючі функції. Тому з метою уникнення своєрідної взаємозаміни повноважень він за основу їх розмежування ставить наступні критерії: цілі і завдання створення та діяльності органів позавідомчого контролю і прокурорського нагляду; особливості характеру правомочностей прокуратури і інших спеціалізованих органів; роль, значення кожного з органів в системі державного управління [19, с. 59].

В. І. Бабенко, розглядаючи екологічний нагляд у контексті прокурорського нагляду вказує на його відмінність від контролю, здійснюваного природоохоронними органами. Учений акцентує увагу на тому, що прокурори організовують і здійснюють нагляд саме за додержанням і застосуванням законодавства у сфері охорони довкілля [20, с. 7].

У даному випадку слід враховувати позицію викладену в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» де нагляд розглядається саме в контексті прокурорського нагляду. Згідно зі ст. 37 даного Закону, нагляд за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснює Генеральний прокурор України та підпорядковані йому органи прокуратури, а в ч. 2 цієї ж статті зазначено, що в разі необхідності у складі органів прокуратури України можуть створюватися спеціалізовані підрозділи, тобто природоохоронні прокуратури [18].

Висновки. Вважаємо, що нагляд у сфері охорони природи – це діяльність органів прокуратури, внутрішніх справ та центральних органів виконавчої влади, спрямована на виявлення причин і умов, що сприяють завданню шкоди природі, їх попередження, вжиття заходів щодо усунення шкоди та притягнення порушників до встановленої законом відповідальності для забезпечення екологічного правопорядку.

Наглядова діяльність у сфері охорони природи здійснюється з метою: отримання об'єктивної та достовір-

ної інформації про стан навколишнього природного середовища; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання, за можливості, допомоги відповідним органам, особам чи установам у поновленні нормального стану довкілля; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог норм права; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Вагомим недоліком чинного законодавства України є відсутність комплексного та ґрунтовного закріплення інституту нагляду у сфері охорони природи.

Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а саме: статтю 37 «Прокурорський нагляд за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» і викласти у такій редакції:

«Стаття 37 «Нагляд за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища».

1. Загальний нагляд за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснює Генеральний прокурор України та підпорядковані йому органи прокуратури.

При здійсненні нагляду органи прокуратури застосовують надані їм законодавством України права, включаючи звернення до судів з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та про припинення екологічно небезпечної діяльності.

В разі необхідності у складі органів Прокуратури України можуть створюватися спеціалізовані екологічні підрозділи - природоохоронні прокуратури, які спеціалізуються виключно на нагляді за додержанням і застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища.

2. Нагляд (адміністративний нагляд) за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснюють органи внутрішніх справ та центральні органи виконавчої влади в сфері охорони природи».

Всю діяльність з нагляду за станом навколишнього природного середовища можна визначити як контрольно-наглядову діяльність правоохоронних органів та спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері охорони природи та забезпечення екологічної безпеки.

Література:

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 302 с.
2. Великий тлумачний словник української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
3. Сучасний тлумачний словник української мови; 100 000 слів / За заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х. : ВД «Школа», 2009. – 1008 с.
4. Барихин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь. – М. : Книжный мир, 2005. – 720 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
6. Шемчук В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури / В. Шемчук // Право України. – 2007. – № 7. – С. 34-37.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч-

- ник: У двох томах : Том 1: Загальна частина. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
8. Овсянко Д. М. Адміністративне право : учеб. пособ. / Д. М. Овсянко; под ред. проф. Г. А. Туманова. – М. : Юрист, 1997. – 448 с.
 9. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 32-43.
 10. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 / Х. П. Ярмачі; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – 41 с.
 11. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Адміністративное право Российской Федерации : учебник. – М. : Изд-во ЗЕРЦАЛО, 1996. – 680 с.
 12. Адміністративне право України : підручн. / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса, 2003. – 892 с.
 13. Ведерников Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навчальний посібник. – К. : Центр учбової літератури, 2005. – 336 с.
 14. Гладун З. С. Адміністративне право України : навчальний посібник. – Тернопіль : Карт-бланш, 2004. – 579 с.
 15. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України (Общая часть) : учебное пособие. – Х. : ООО «Одиссей», 1999. – 224 с.
 16. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
 17. Про Положення про Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю : Указ Президента України від 12 листопада 1999 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 46. – Ст. 2265.
 18. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
 19. Руденко М. Щодо усунення підміни прокуратурою інститутів контролю і нагляду в сфері управління / М. Руденко // Право України. – 1996. – № 9. – С. 58-62.
 20. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В. І. Бабенко; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004 – 20 с.

Тюн В. Н. Соотношение контроля и надзора правоохранительных органов в сфере охраны природы

Аннотация. В статье исследуются понятие, особенности и проблема соотношения контроля и надзора правоохранительных органов в области охраны природы. Основное внимание сосредотачивается на определении путей совершенствования системы государственного контроля и надзора в этой сфере.

Ключевые слова: контроль, надзор, охрана природы, система контроля и надзора в области охраны природы, особенности, элементы.

Tun W. Correlations of control and supervision of law enforcement agencies in the protection of nature

Summary. The article deals with the concept, features and problem of coordination between control and supervision law enforcement agencies in the sphere of nature protection. The main focus is on the defining the ways to improve the system of state control and supervision in this sphere.

Key words: control, supervision, nature protection, system of control and supervision in the sphere of nature protection, features, elements.