

Література

1. Zubiri X. El problema del hombre. — Fudice 120, 1959. — P. 3—4, 323.
2. Вальверде К. Философская антропология. — М., 2000. — С. 41.
3. Lain Entralgo P. Teoria y realidad del otro, II. — Madrid, 1968. — P. 4—17, 420.
4. Златоуст Иоанн. Творения: 2-е изд. — СПб., 1896. — Т. 2. — С. 120—121.
5. Див.: Комаров Ю. С. Общество и личность в православной философии. — Казань, 1991. — С. 51.
6. Соловьев В. С. Оправдание добра. — М., 1996. — С. 282.
7. Соціальна філософія: Короткий Енциклопедичний Словник. — К.; Харків, 1997. — С. 201—216.
8. Соціально-політичний словник-довідник. — Черкаси, 1999. — С. 159.

О. В. Головкін, канд. юрид. наук,
прокурор Оболонського району м. Києва

ПИТАННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ УКРАЇНИ

Необхідною умовою забезпечення законності та ефективності контрольної діяльності держави та її органів і посадових осіб у сфері охорони довкілля є чітка визначеність системи відповідної системи державного контролю за охороною довкілля та повнота її правового регулювання.

Державний контроль у цій сфері можна визначити як особливий, спеціалізований, урегульований нормами права вид управлінської контрольної діяльності уповноважених органів публічної влади, який забезпечує реалізацію державної стратегії розвитку охорони довкілля країни через проведення відповідних контрольних дій у рамках функціонування еколого-правових відносин.

Основними принципами здійснення державного контролю у сфері охорони довкілля є забезпечення раціонального використання та охорони природних ресурсів; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні цих ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внас-

лідок порушення законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони природних ресурсів.

Безумовно, як і будь-яка складна управлінська система, що входить до структури управлінської системи більш високого рівня, державний контроль у сфері охорони довкілля являє собою складну взаємопов'язану та взаємодіючу сукупність елементів, основними з яких, на наш погляд, є об'єкти, предмети контролю, суб'єкти, форми і методи контролю, а також зв'язки, що поєднують зазначені елементи.

У такій системі сукупність органів державного контролю у сфері охорони довкілля виступає інституційною підсистемою згаданої системи забезпечення охорони довкілля як такої.

Обширність відповідних завдань побічно засвідчується ст. 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». До таких завдань віднесено забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами.

Водночас ст. 35 цього Закону вказує на те, що питаннями здійснення такого контролю опікуються не лише власне державні органи: згідно з ч. 1 ст. 35 Закону державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється радами та їх виконавчими і розпорядчими органами, спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів, його органами на місцях та іншими спеціально уповноваженими державними органами.

Таким чином, **закон не розрізняє державний та муніципальний контроль у галузі охорони довкілля**, як це притаманно для деяких країн, зокрема Російської Федерації, а поєднує в єдиній системі органів державного контролю у сфері охорони довкілля як власне державні органи, так і органи місцевого самоврядування.

Отже, до органів державного контролю у сфері охорони довкілля віднесені і органи місцевого самоврядування. Компетентна визначеність сфери повноважень цих органів досягнута через Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», інші спеціальні закони України.

Водночас до системи органів державного контролю, поряд з органами загальної компетенції, якими є органи місцевого самоврядування, віднесені також спеціально уповноважені державні

органи. З них виокремлюється спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів. Таким органом нині, відповідно до Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, затверджене Кабінетом Міністрів України, є Мінприроди. Саме воно є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, формування, збереження та використання екологічної мережі, геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, а також топографо-геодезичної та картографічної діяльності. На нього ж згаданим Положенням покладається здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів, зокрема за використанням та охороною земель, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, формування, збереження та використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, а також забезпечення здійснення державного геологічного контролю, державного геодезичного нагляду за топографо-геодезичною і картографічною діяльністю.

Поряд із цим, варто вказати, що діяльність і інших органів державної влади у цій сфері скеровується за такими напрямками, як: використання і охорона земель, надр, вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні тощо.

Відповідно до цих завдань законодавством України вибудовується система органів державного контролю у сфері охорони довкілля. Вона має чітко виражені ознаки системи, побудованої на основі поєднання галузевого принципу із засадами загальної компетенції.

Якщо аналізувати систему органів державного контролю у сфері охорони довкілля принаймні у першому наближенні, то вона виглядатиме так:

1) Кабінет Міністрів України (його статус регулюється Законом України «Про Кабінет Міністрів України» та іншими законами України);

2) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (Міністерство охорони навколишнього природного середовища, статус якого регулюється Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», іншими законами та підзаконними актами Президента і Кабінету Міністрів України);

3) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я — Міністерство охорони здоров'я (статус якого регулюється Основами законодавства України про охорону здоров'я, іншими законами України, а також Положенням про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженим Указом Президента України від 24 липня 2000 р. № 918/2000 р.);

4) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань використання та охорони водного фонду (Державний комітет водного господарства, статус якого регулюється законами України, а також Положенням про Державний комітет України по водному господарству, затвердженим Указом Президента України від 14 липня 2000 року № 898/2000);

5) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань з управління земельними ресурсами (Державне агентство земельних ресурсів України, статус якого регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство земельних ресурсів України» від 4 квітня 2007 р. № 614);

6) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань у сфері лісового господарства (Державний комітет лісового господарства, статус якого визначено Положенням про Державний комітет лісового господарства України, яке затверджене Указом Президента України від 14 серпня 2000 року № 969/2000);

7) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони тваринного світу (Державний комітет рибного господарства, статус якого визначено Положенням про Державний комітет рибного господарства України, яке затверджене Кабінетом Міністрів України від 24 січня 2007 р. № 42;

8) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з державного гірничого нагляду (Державну геологічну службу, статус якої визначений Положенням про Державну гео-

логічну службу, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2005 р. № 980;

9) спеціально уповноважений орган з санітарно-епідемічного благополуччя населення (санітарно-епідеміологічна служба України, статус якої визначений Положенням про Державну санітарно-епідеміологічну службу, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2004 р. № 1272);

10) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань ветеринарії (Державний департамент ветеринарної медицини з державною інспекцією ветеринарної медицини, його територіальні органи, статус якого визначений Постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. № 1075 «Питання Державного департаменту ветеринарної медицини»);

11) урядовий орган державного управління з питань контролю у сфері охорони довкілля, який діє у складі Мінприроди і йому підпорядковується (Державна екологічна інспекція, статус якої визначений Положенням про Державну екологічну інспекцію, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520);

12) урядовий орган державного управління з питань контролю за охороною земель, який діє у складі Держкомзему і йому підпорядковується (Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель, статус якої визначений Положенням про Державну інспекцію з контролю за використанням і охороною земель, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2002 р. №1958);

13) органи виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим (статус яких регулюється актами Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим);

14) місцеві державні адміністрації (статус яких регулюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації» та іншими галузевими законами);

15) місцеві ради та їх виконавчі органи (статус яких регулюється Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими галузевими законами).

Варто також окремо зупинитися на тому, чи можна віднести до органів державного контролю у сфері охорони довкілля вищі органи державної влади. Йдеться, передусім, про такі органи влади, як Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України.

Розглядаючи *Верховну Раду України*, варто вказати принаймні дві обставини, з яких це можна зробити. По-перше, йдеться про те, що парламент України як єдиний орган законодавчої влади визначає на рівні законів умови здійснення такого контролю та саму контролюючу систему. По-друге, до сфери його повноважень віднесено здійснення парламентського контролю, а при тому, що до цієї сфери потенційно можуть бути включено невизначене коло об'єктів, можна зробити висновок про те, що парламент здійснює як прямий, так і побічний державний контроль у сфері охорони довкілля.

Торкаючись статусу *Кабінету Міністрів України*, маємо виходити з того, що відповідно до конституційної реформи повноваження з визначення переліку центральних органів виконавчої влади, окрім безпосередньо закріплених у Конституції України, віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України. Таким чином, відтепер не Президент, а сам Уряд коригує систему центральних органів виконавчих влади зі спеціальним статусом, визначаючи як їх перелік, так і їхню предметну специфіку.

Стосовно *глави держави*, то і тут варто вказати, що чинним на сьогодні є цілий ряд указів Президента України, які визначають окремі аспекти контрольної діяльності у сфері охорони довкілля, зокрема через установа певних повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади тощо.

Аналізуючи систему органів державного контролю у сфері охорони довкілля, можна запропонувати таку їх класифікацію.

Залежно від *місця органів у державному механізмі* — органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Ще раз наголосимо, що органи місцевого самоврядування відповідно до закону здійснюють відповідні контрольні функції у цій сфері.

Залежно від *специфіки компетенції* — органи загальної та органи спеціальної компетенції. Скажімо, органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації є органами загальної компетенції, тоді як спеціально уповноважені органи виконавчої влади — міністерства та державні комітети — органами спеціальної компетенції.

Залежно від *місця в системі поділу державної влади* — органи виконавчої влади та єдиний орган законодавчої влади.

Залежно від *обсягу контролюючих функцій* — органи первинної та органи вторинної компетенції. Як правило, перші установають компетенцію інших органів та визначають напрями та засади здійснення контрольної діяльності у сфері охорони довкілля, тоді як другі переважно є правозастосувачами, вони реалі-

зують ті правові приписи, які закладаються органами первинної компетенції.

Залежно від *способу закріплення повноважень* — органи, повноваження яких визначені виключно Конституцією та законами України, та органами, повноваження яких визначені не лише законами, але і підзаконними нормативно-правовими актами. Відносне переважання останніх органів у групі органів державного контролю у сфері охорони довкілля применшує значення такої діяльності, призводить до дублювання повноважень, перетинання компетенції тощо.

Вирішення таких завдань, на нашу думку, передбачає:

— зміцнення правового статусу таких органів, зокрема через поступове підвищення питомої ваги законодавчих норм порівняно з підзаконними, відомчими;

— усунення випадків дублювання компетенції між цими органами, зокрема при реалізації ними своїх контрольних функцій;

— чітке відокремлення контрольних функцій у компетенції відповідних державних органів;

— надання необхідних повноважень зазначеним органам для ухвалення незалежних та об'єктивних рішень з метою організації належного контролю у відповідній сфері діяльності;

— фіксацію спільних принципів, засад та основних напрямів діяльності зазначених органів на законодавчому рівні;

— забезпечення співпраці та обміну інформацією між органами державного контролю, а також між ними та органами громадського та виробничого контролю у сфері охорони довкілля;

— уніфікацію правового статусу працівників органів державного контролю у сфері охорони довкілля, зокрема в частині працівників органів виконавчої влади, надання відповідним службовцям необхідних правових і соціальних гарантій для забезпечення належного виконання ними своїх обов'язків.

С. М. Грудницька канд. юрид. наук, доц.,
зав. сектором Інституту
економіко-правових досліджень НАН України

ПИТАННЯ МЕТОДОЛОГІЇ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Активізація науково-дослідної роботи студентів залежить, насамперед, від їх особистої зацікавленості. Як показує, мабуть не тільки мій, досвід викладання юридичних дисциплін, студенти