



У. В. Антонюк*

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ У ПРОЦЕСІ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАЛІЗНИЧНОГО ТРАНСПОРТУ

Протягом останніх років значно зріс інтерес світової спільноти в цілому і України зокрема до проблем охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та збереження екологічних систем. Так, на парламентських слуханнях, проведених у 2003 році, було констатовано, що екологічна ситуація в Україні залишається вкрай складною, навантаження на довкілля має тенденцію до зростання, а природоохоронні заходи ще не забезпечують повною мірою потреб суспільства в охороні довкілля через недостатньо розвинений механізм їх реалізації та недовість державного контролю і нагляду за дотриманням природоохоронних вимог¹. Крім того, як стверджують дослідники-кримінологи, недостатній контроль за дотриманням вимог природоохоронного законодавства, а також традиції, що перейшли нам у спадщину після розпаду СРСР, — організація контролю за відомчо-галузевим принципом, коли природокористувачі самі себе перевірять, сприяють значній латентності екологічної злочинності і низькому рівню її розкриття та профілактики². Зважаючи на це, в сучасних умовах актуальною залишається постановка питання щодо аналізу, і на цій основі вироблення основних підходів для вдосконалення існуючої в Україні системи державного контролю і нагляду за додержанням природоохоронного законодавства. Слід зазначити, що ще на Стокгольмській конференції ООН з проблем середовища, яке оточує людину (5 червня 1972 року), було закладено один з принципів у формі звернення до держав-учасниць даної конференції (в ній взяли участь делегації з 113 країн світу) розвивати *системи* управління, планування, *контролю і нагляду* у галузі охорони навколишнього середовища³.

Метою даного дослідження якраз і виступає здійснення характеристики поняття та специфіки функцій державного контролю й нагляду за дотриманням вимог екологічної безпеки в процесі діяльності і експлуатації об'єктів залізничного транспорту. Завданням при написанні даної наукової роботи ставиться розкриття сутності державного нагляду в сфері охорони довкілля загалом в контексті його співвідношення з контролем, визначення специфіки державного екологічного нагляду і контролю на залізничному транспорті через призму аналізу повноважень державних органів, які реалізують наглядові, контрольні функції у цій галузі народного господарства та висловлення пропозицій по вдосконаленні чинного законодавства з даного питання.

В юридичній науці загальні положення державного контролю та нагляду за природоохоронною діяльністю досить глибоко і всебічно вивчалися В. І. Андрейцевим, Г. І. Балюком, М. М. Бринчуком, Ю. О. Вовком, А. П. Гетьманом, О. К. Голіченковим, Б. В. Ерофєєвим, О. С. Колбасовим, В. В. Петровим, В. К. Поповим, Ю. С. Шемшученком, М. В. Шульгою та

© Антонюк У. В., 2007

* аспірант Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (м. Івано-Франківськ)

¹ Про Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні: Постанова Верховної Ради України від 20.02.2003 р. // ВВР. — 2003. — № 25. — Ст. 182.

² Курс кримінології: Особлива частина: Підручник: У 2 кн. / М. В. Корнієнко, Б. В. Романюк, І. М. Мельник та ін.; За заг. ред. О. М. Джузи. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 123-124.

³ Шемшученко Ю.С. Міжнародні аспекти охорони природи. — К.: Вища школа, 1985. — С. 15.



іншими. Також питання щодо контрольно-наглядової функції в контексті адміністративного права були предметом досліджень В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. Г. Афанасьєва, В. М. Горшеньова, Б. М. Лазарева, М. С. Студенікіної та інших. Але при цьому зазначаються загальнотеоретичні аспекти без достатньої конкретики здійснення державного контролю й нагляду по окремих сферах суспільної діяльності і, зокрема, у сфері залізничного транспорту.

Взагалі питання щодо розуміння сутності нагляду в теорії права досить неоднозначне і навіть проблематичне, оскільки відсутнім є чітке та однозначне його визначення.

Як свідчить практика нормативно-правового регулювання, 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. Так, у Розділі VIII Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” має місце комплексне врегулювання здійснення контролю і нагляду у сфері охорони довкілля.

Дискусія ж навколо термінів “контроль” і “нагляд” має давню історію, їх співвідношення докладно розглядалось у науковій літературі, хоча однозначного тлумачення цих термінів так і не було вироблено⁴. З огляду на це вважаємо за доцільне проаналізувати існуючі правові позиції науковців щодо даної проблеми, узагальнити їх і спробувати звести до спільного знаменника.

Так, досить поширеним в науковій літературі є твердження, згідно якого нагляд розглядається як підвид контролю. Зокрема О. Ф. Андрійко вважає, що контроль є родовим поняттям, а нагляд похідним від нього, але з специфічними, характерними лише для нього рисами. Схожої за змістом позиції дотримуються М. С. Студенікіна⁵, А. П. Алехін⁶, Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа⁷ та інші.

Автори Юридичної енциклопедії в 6-ти томах також визначають державний нагляд як вид державного контролю по забезпеченню законності, дотриманню спеціальних норм, виконанню загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах⁸.

Щею іншої позиції дотримується Д. М. Овсянко, який розглядає нагляд як самостійний спосіб забезпечення законності по відношенню до контролю. Водночас, вчений дає визначення нагляду через призму його відмежування від контролю, тобто “нагляд відрізняється від контролю тим, що полягає в системному, постійному спостереженні спеціальними органами за діяльністю непідпорядкованих їм органів і суб'єктів з метою виявлення порушень законності”⁹.

Останнім часом поряд з терміном “нагляд” вживається і термін “моніторинг”. Так, нагляд розглядається як різновид попереджувально-охоронних функцій управління у сфері природокористування та охорони довкілля у комплексі з моніторингом¹⁰. Дані категорії вживаються як взаємозамінні. Таку позицію авторів слід розглядати, на наш погляд, в контексті не підміни зазначених вище понять, а як складові, тобто моніторинг виступає як одна із форм нагляду. Як

⁴ Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. — К.: Наукова думка, 2004. — С. 91.

⁵ Студенікіна М. С. Государственные инспекции в СССР. — М.: Юрид. лит., 1987. — С. 13.

⁶ Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. А. Административное право Российской Федерации. — М., 1997. — С. 607.

⁷ Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України: Навчальний посібник. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — С. 142.

⁸ Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: “Укр.енцикл.”, 1999. — Т. 2: Д-Й. — С. 140.

⁹ Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. Г. А. Туманова. — М.: Юристъ, 1997. — С. 148.

¹⁰ Екологічне право України: Підручник / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін.; За ред. А. П. Гетьмана і М. В. Шульги. — Х.: Право, 2005. — С. 60.



стверджує Б. В. Ерофеев, екологічний контроль відрізняється від моніторингу тим, що передбачає активне втручання по фактах виявлених відхилень з метою усунення останніх, в той час як моніторинг обмежується лише збором інформації¹¹, тобто моніторинг виступає складовою частиною, окремою ланкою багатофункціональної системи контролю. Але значення екологічного моніторингу в сучасних умовах зростає, що пов'язано з нагальною необхідністю отримання інформації про існуючий стан довкілля, тенденції його змін і можливі наслідки. Моніторинг свого роду “допомагає” визначити основні напрямки реалізації контрольно-наглядових повноважень у сфері охорони довкілля.

Нагляд — це виключна функція прокуратури, а у всіх інших випадках має місце контроль¹². Дана позиція, висловлена М. С. Шалумовим, на перший погляд, є дещо однобічною і в деякій мірі навіть обмежує функцію нагляду за суб'єктною ознакою, але можливо автор мотивує своє твердження тим, що саме на органи прокуратури припадає питома вага функцій щодо здійснення нагляду. Крім того, функцію нагляду дуже часто ототожнюють з прокурорським наглядом як таким, маючи на увазі, що наглядові повноваження — це виключна прерогатива органів прокуратури.

Окремої уваги при дослідженні даного питання заслуговує і наукова позиція М. 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”¹³. Але, як стверджує М. Руденко, 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 М. Руденко 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 і місце кожного з органів у системі органів влади¹⁴.

Із запропонованої схеми критеріїв розмежування позавідомчого контролю і прокурорського нагляду випливає, що органи прокуратури здійснюють свого роду “вищий нагляд” або ж “наднагляд” за діяльністю органів позавідомчого контролю. Як зазначено в ст. 19 Закону України “Про прокуратуру”¹⁵, прокуратура не підміняє органи відомчого управління та контролю і не втручається у господарську діяльність, якщо така діяльність не суперечить чинному законодавству.

У юридичній літературі також висловлювались думки про те, що функції нагляду за додержанням екологічного законодавства здійснюють також органи місцевого самоврядування, і останній вони розглядають як один з пріоритетних напрямків прокурорської діяльності¹⁶. Ми вважаємо, що доцільно говорити з огляду

¹¹ Ерофеев Б. В. Экологическое право: Учебник. — М.: Юриспруденция, 1999. — С. 186.

¹² Шалумов М. С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. — 1999. — № 1. — С. 79.

¹³ Руденко М. Щодо усунення підміни прокуратурою інститутів контролю і нагляду у сфері управління // Право України. — 1996. — № 9. — С. 59.

¹⁴ Овсянко Д. М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. Г.А.Туманова. — М.: Юристь, 1997. — С. 60.

¹⁵ Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 53. — Ст. 793.

¹⁶ Кудас С., Черв'якова О. Нагляд за додержанням екологічного законодавства органами місцевого самоврядування // Право України. — 2001. — № 1. — С. 61.



на позицію, викладену в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”, не про нагляд, а контроль даних органів у досліджуваній сфері.

Нагляд у контексті саме прокурорського нагляду розглядається і в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища”¹⁷. Згідно ст. 37 даного Закону нагляд за дотриманням 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 можуть створюватися спеціалізовані підрозділи. Тобто, закон наділяє наглядовими повноваженнями щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства лише органи прокуратури.

Звичайно ж, конструкція запропонована в Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” є дещо звуженою і спірною, але виправданою, бо наділення великої кількості органів повноваженнями щодо нагляду буде сприяти їх розпорошенню і недієвості, а так в Законі закріплено, що переважне і виключне право здійснювати нагляд має прокуратура і створені в її межах спеціальні підрозділи. При здійсненні нагляду органи прокуратури застосовують надані їм законодавством України права, включаючи звернення до судів або арбітражних судів з позовами про відшкодування шкоди, заподіяної в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і про припинення екологічнонебезпечної діяльності.

Отож, різноманітність поглядів щодо співвідношення контролю і нагляду свідчить про складність і водночас важливість даних категорій у теорії права. Якщо ж з’ясувати етимологічне значення даних понять, то контролювати означає перевіряти кого-, що-небудь; перевірку, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось¹⁸, а наглядати — пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку¹⁹. Тобто, нагляд виступає складовим, але водночас самостійним елементом більш широкої категорії “контролю”. Він ніби доповнює контроль і є його невід’ємною ланкою. Основна відмінність між ними полягає у сферах їх застосування і засобах реалізації. Нагляд можна охарактеризувати наступними ознаками:

- відсутність організаційних зв’язків між суб’єктами і об’єктами нагляду, тобто їх відособленість і невідпорядкованість;
- застосування спеціальних засобів впливу у процесі проведення нагляду;
- в процесі нагляду здійснюється перевірка спеціальних правил, вимог, норм тощо.

Неоднозначно питання щодо співвідношення контролю і нагляду у сфері забезпечення екологічної безпеки на залізничному транспорті вирішується і у чинному законодавстві України. Слід відзначити, що в екологічному законодавстві України немає спеціальних правових норм, які б визначали сутність і порядок здійснення даної управлінської функції у сфері саме залізничного транспорту, більше того спірним і недостатньо визначеним залишається питання і щодо суб’єктів контрольно-наглядових повноважень.

Оскільки державний контроль і нагляд за дотриманням вимог екологічної безпеки у процесі діяльності залізничного транспорту є різновидом державного контролю, нагляду за дотриманням вимог природоохоронного законодавства в цілому, тому до них застосовуються відповідні загальні положення щодо контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища. У відповідності

¹⁷ Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. // ВВР. — 1991. — № 41. — Ст. 546.

¹⁸ Новий тлумачний словник української мови: У 4 т. Т. 2: “Ж-О”. — К.: Аконті, 1998. — С. 318.

¹⁹ Там само. — С. 729.



до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” можна визначити коло суб’єктів державного контролю щодо додержання екологічного законодавства:

- місцеві Ради (ст. ст. 15(п. і), 35 Закону);
- виконавчі і розпорядчі органи Рад (ст. 35 Закону);
- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології і природних ресурсів (ст. ст. 20 (п. б), 35 Закону);
- територіальні органи на місцях спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології і природних ресурсів (ст. 35 Закону);
- інші спеціально уповноважені органи (на наш погляд, до даної групи органів слід віднести Державну екологічну інспекцію і її підрозділи на місцях).

Таким чином, дані органи уповноважені здійснювати контроль і щодо дотримання природоохоронного законодавства і вимог екологічної безпеки у процесі діяльності об’єктів залізничного транспорту. Зрештою, характер контрольних повноважень кожного з вищезазначених органів носить узагальнений характер без специфіки з огляду на сферу даної господарської діяльності.

Власне, окремі положення щодо здійснення контрольних повноважень містяться у Законі України “Про залізничний транспорт”²⁰, зокрема ст. 7. З аналізу даної норми випливає, що до суб’єктів, які здійснюють контрольні повноваження у сфері експлуатації залізничного транспорту, належать органи місцевої виконавчої влади, органи місцевого самоврядування і представницькі органи. Що ж стосується безпосередньо екологічного контролю, то в Законі відсутні будь-які норми, але згідно ч. 2 ст. 7, якщо вище вказані суб’єкти здійснюють контроль за роботою залізничного транспорту, то остання повинна здійснюватись, як випливає з ст. 11 того ж Закону, у відповідності до вимог екологічної безпеки і охорони довкілля, тому дані органи здійснюють і функції екологічного контролю. Але згідно ст. 35 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” органи місцевої виконавчої влади не відносяться до суб’єктів екологічного контролю. У відповідності ж до ст. 16 Закону України “Про місцеві державні адміністрації”²¹ дані органи місцевої виконавчої влади в межах, визначених Конституцією і законами України, здійснюють державний контроль за використанням і охороною природних ресурсів, за додержанням правил технічної експлуатації транспорту. Таким чином, спірним є питання про функції екологічного контролю у сфері залізничного транспорту місцевих державних адміністрацій.

Отож, функції державного екологічного контролю у сфері залізничного транспорту представлені розгалуженою системою органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Так, місцеві Ради всіх рівнів та їх виконавчі органи відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”²² здійснюють екологічний контроль на підвідомчій їм території, але керівники місцевих органів влади не несуть відповідальності за порушення природоохоронного законодавства. Це призводить до того, що в ряді випадків не вживаються адекватні заходи впливу до правопорушників, а надані повноваження реалізуються недостатньою мірою.

У механізмі забезпечення екологічної безпеки, як нам видається, пріоритетне значення повинно належати саме спеціальним органам у галузі екології і природних ресурсів, тобто Міністерству охорони природи і Державній екологічній інспекції та їх підрозділах на місцях, не говорячи вже про необхідність чіткого закріплення

²⁰ Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 40. — Ст. 83.

²¹ Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.01.1999 р. // ВВР. — 1999. — № 20-21. — Ст. 190.

²² Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР. — 1997. — № 24. — Ст. 170.



основних напрямків контролю у досліджуваній сфері кожного з органів для усунення дублювань і взаємозамін у їх компетенції. Адже кінцева мета контролю, як стверджує О. К. Голиченков, співпадає з метою екологічної діяльності у державі в цілому²³, і саме спеціальні органи у галузі охорони довкілля спроможні найповніше їх реалізувати в практичному житті у процесі здійснення господарської діяльності.

Якщо ж питання щодо контролю за додержанням вимог екологічної безпеки у сфері залізничного транспорту більш-менш врегульовано в законодавстві, то цього не можна сказати про державний нагляд. У ч. 5 ст. 11 Закону України “Про залізничний транспорт” зазначено, що державний нагляд за безпекою руху на залізничному транспорті здійснює Міністерство транспорту і зв’язку України, Укрзалізниця і її територіальні органи. При цьому не конкретизується функція державного нагляду за дотриманням вимог екологічної безпеки. Обґрунтованим видається, що наглядовими повноваженнями наділені органи Укрзалізниці. Що ж стосується Міністерства транспорту і зв’язку України, то у відповідності до Положення про даний орган останній організовує і контролює роботу, пов’язану із забезпеченням безпеки руху транспортних засобів, вживає заходів до зменшення шкідливого впливу функціонування транспорту на довкілля та забезпечує екологічну безпеку на транспорті. Тобто він не наділений повною мірою ні наглядовими, ні контрольними повноваженнями у сфері охорони довкілля, а конструкція запропонована в Положенні, є неоднозначною і потребує уточнення.

Отож, у процесі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

- нагляд і контроль — це не суміжні категорії: нагляд виступає складовою ланкою і невід’ємним елементом контролю;

- основна відмінність між контролем і наглядом полягає в сферах і напрямках застосування: нагляд на відміну від контролю не передбачає втручання в господарську діяльність підконтрольного об’єкта, а полягає лише у перевірці дотримання екологічно безпечних вимог та виявленні їх порушень;

- у чинному законодавстві України відсутні чіткі і детальні положення щодо здійснення функцій контролю і нагляду за додержанням вимог екологічної безпеки в процесі діяльності залізничного транспорту;

- контрольними повноваженнями щодо забезпечення екологічної безпеки у процесі діяльності залізничного транспорту наділена ціла низка різногалузевих органів без чіткого розмежування їх компетенції і підпорядкування, що й створює труднощі на практиці при застосуванні даних правомочностей;

- доцільно було б, щоб пріоритетна роль у здійсненні функції екологічного контролю на залізничному транспорті належала спеціальним органам у галузі охорони довкілля (Міністерство охорони природи, Державна екологічна інспекція) у взаємодії з центральними органами, які діють у сфері залізничного транспорту (Міністерство транспорту і зв’язку України, Державна адміністрація залізничного транспорту), а місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування сприяли б та допомагали б їм у здійсненні даних завдань;

Перспективність даного дослідження полягає в тому, що в подальшому предметом наукової розробки стануть питання щодо змісту і видів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення у процесі діяльності залізничного транспорту.

Стаття рекомендована до друку кафедрою трудового, екологічного і аграрного права Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника (протокол № 4 від 16 квітня 2007 року)

²³ Голиченков А. К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. — М.: Изд-во МГУ, 1991. — С. 37.