

*БОНДАР Олександр Григорович,
доктор юридичних наук, доцент,
перший проректор, Запорізький
національний університет*

ДО ПИТАННЯ ПРО РОЗБУДОВУ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ У КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄС

Одним із ключових векторів модернізації публічного адміністрування, як було закріплено у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, схваленій Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII, є формування та реалізація нової політики державного управління, яка має передбачати, зокрема, впровадження регуляторної моделі, що передбачає кількість та функції контролюючих органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [1].

У галузі екології контроль та нагляд є невід'ємними елементами організаційно-правового механізму реалізації конституційного обов'язку Української держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на своїй території України. Виходячи з цього, на сьогодні при модернізації цієї вкрай важливої функції публічного управління, необхідність якої безумовно назріла, принципово важливим є використання виважених та науково обґрунтованих рішень і недопущення розбалансування у державі контрольно-наглядової діяльності, зокрема, й у царині природокористування та охорони навколишнього середовища.

На виконання вищезазначеної Програми постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було суттєво трансформовано інституційну складову контрольно-наглядової діяльності, у тому числі ліквідовано Державну інспекцію сільського господарства України з покладанням її функцій, зокрема, із здійснення сертифікації насіння і садивного матеріалу, державного нагляду (контролю) у сферах охорони прав на сорти рослин, насінництва та розсадництва □ на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а із здійснення державного нагляду (контролю) в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів □ спочатку на Державну екологічну інспекцію, а з 05 серпня 2016 р. □ на Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру [2].

На наш погляд, підхід до вирішення задачі кардинального покращення стану справ у досліджуваній сфері, зокрема, шляхом ліквідації Держсільгоспінспекції, а не через оптимізацію її структури, усунення дублювання функцій та відміну непотрібних, мінімізацію корупційних ризиків, серйозні кадрові корегування тощо, є принаймні дискусійним. Однак було обрано саме такий шлях, який, до речі, до кінця ще не пройдений.

В свою чергу, в липні 2015 р. тодішній Віце-прем'єр-міністр України В. Вощевський заявив, що Державна екологічна інспекція України абсолютно не виконує свої функції, має 100-відсоткову корупційну складову, не підлягає реформуванню і має бути ліквідована, а замість неї треба створити нову організацію із залученням молоді та громадських діячів [3].

Варто погодитись, що у діяльності Держекоінспекції України далеко не все гаразд, проблеми аж ніяк не другорядні, ресурс громадського контролю у сфері екології треба використовувати набагато ефективніше і т. і. Разом з тим, у цій ситуації нам вбачається певна недовіра до потенціалу та значення державного контролю взагалі.

У цьому контексті варто згадати тезу О. Ф. Андрійко про те, що «у нашій країні ставлення до державного контролю впродовж останніх років відзначалося суперечливими мотиваціями від повного несприйняття його з проголошенням незалежної держави та побудовою ринкових відносин до бажання знову все контролювати, особливо при виникненні складних проблем на шляху соціально-економічних перетворень» [4, 1]. Видається, що ця суперечливість загалом несприятливо впливає на формування відповідних правових засад здійснення контрольної-наглядової діяльності та, що не менш важливо, інституційного забезпечення цієї діяльності, зокрема, й у галузі природокористування та охорони навколишнього середовища.

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, розробленій на виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та схваленій Постановою Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII, серед основних завдань у розд. IX «Регуляторна політика, розвиток підприємництва та забезпечення умов конкуренції» передбачено подальше реформування контрольних-наглядових органів, детальне регламентування кожної контрольної функції, моніторинг ефективності її виконання. В свою чергу, у розд. XVII «Реформа системи управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики» сформульована задача реформування системи державного нагляду та створення єдиного інтегрованого органу контролю [5].

З огляду на вищевказане зазначимо, що виконання Україною взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань щодо адаптації власного законодавства до законодавства ЄС (*acquis communautaire*) є одним із ключових векторів подальшої розбудови національної правової системи. Разом з тим цей складний і кропіткий процес має бути збалансованим та враховувати особливості вітчизняної правової матерії. У цьому сенсі доцільно звернутись до глибокої думки В. І. Андрейцева про те, що «це вимагає не просто механічного погляду на механізм еколого-правового регулювання в країнах ЄС <...>, а зваженого аналізу доцільності та можливостей реалізації принципів таких новацій у системі правового регулювання в Україні в сучасних умовах» [6, с. 84]. Слушною також вбачається позиція Г. І. Балюк, за якою «найважливішим у процесі адаптації законодавства є не наближення текстів законодавчих та інших нормативно-правових актів, а наявність та формування відповідних

адміністративних структур та юридичних механізмів, необхідних для реалізації оновленого законодавства України» [7, с. 80].

У світлі викладеного варто зазначити, що в Аналітичній записці «Належне екологічне врядування в країнах Східного партнерства: роботи непочатий край», підготовленій зарубіжними та вітчизняними експертами, вказано, що адміністративні реформи в цих країнах подекуди ослабили інституційну структуру у сфері охорони навколишнього природного середовища, та наголошено на необхідності стежити за тим, щоб дерегуляція в рамках цих реформ не призводила до збільшення ризиків для навколишнього середовища [8, с. 6-7].

На сьогодні функції та повноваження органів публічного управління в сфері екології, у тому числі й контрольно-наглядові, розпорошені у різних нормативно-правових актах. О. Б. Кишко-Єрлі, досліджуючи зарубіжні підходи, представники яких зазначають, що застосування відокремлених та секторальних частин екологічного законодавства призводить до відсутності координації між різними уповноваженими органами, робить висновок про необхідність прийняття Екологічного кодексу України, який би апріорі відповідав основним принципам та вимогам *acquis communautaire* у сфері охорони навколишнього природного середовища [9, с. 217-218]. За Ю. С. Шемшученком, «в Екологічному кодексі слід ретельно вписати механізм державного управління і контролю в галузі охорони навколишнього середовища, забезпечення раціонального природокористування» [10, с. 6].

Можна дискутувати щодо способу кодифікації екологічного законодавства, назви та концепції майбутнього кодифікованого акту, оскільки, скажімо, А. П. Гетьман схиляється до Кодексу законів України про довкілля [11, с. 94-96], однак теза про доцільність та необхідність цього кроку є раціональною, зокрема, й у контексті досліджуваної проблематики.

Підсумовуючи, зазначимо, що, по-перше, реформування системи контрольно-наглядових органів у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища має відбуватись у руслі адаптації вітчизняного законодавства до права ЄС, по-друге, даний процес не повинен послаблювати потенціал цієї важливої функції публічного управління у галузі екології, по-третє, для оптимізації системи важливою є результативна кодифікація екологічного законодавства України.

Список використаних джерел:

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII // Офіційний вісник України. – 2014. □ № 102. – Ст. 3005.
2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014 . – № 74. – Ст. 2105.
3. Держекоінспекція має бути ліквідована – Вошецький [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/golovna/derzhekoinspekciya-mae-buti-likvidovana--voshchevskiy.html>. – Назва з екрану.

4. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ф. Андрійко ; Ін-т держ. і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 1999. – 38 с.
5. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14 квітня 2016 р. № 1099-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 32. – Ст. 1260.
6. Андрейцев В. І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України та Європейського Союзу / В. І. Андрейцев // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : Мат-ли міжнар. конф. (м. Київ, жовтень 1998 р.). – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1998. – С. 82–87.
7. Балюк Г. І. Досвід правового регулювання відносин щодо охорони навколишнього середовища та забезпечення екологічних прав громадян на рівні Європейського Союзу та його значення для адаптації законодавства України / Г. І. Балюк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 5. – С. 77–98.
8. Належне екологічне врядування в країнах Східного партнерства : роботи непочатий край : Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.archive.org/web/20131113111835/http://www.irf.ua/files/ukr/programs/euro/toloka_env_gov.pdf. – Назва з екрану.
9. Кишко-Єрлі О. Б. Адаптація екологічного законодавства України до права навколишнього середовища Європейського Союзу / О. Б. Кишко-Єрлі // Часопис Київського університету права. – 2014. – № 3. – С. 215–219.
10. Шемшученко Ю. С. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права / Ю. С. Шемшученко // Право України. – 2011. – № 2. – С. 4–10.
11. Правова доктрина України : у 5 т. – Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Х. : Право, 2013. – 848 с.