

Л. В. Мілімко,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО КОНТРОЛЮ СУБ'ЄКТІВ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: larisa_milimko@ukr.net

Мета: розглянути проблеми правового регулювання здійснення екологічного контролю суб'єктів аграрного сектору економіки в Україні, у зв'язку з чим встановити перспективи його розвитку, сформулювати авторське визначення поняття екологічного контролю суб'єктів аграрного сектору економіки, окреслити коло суб'єктів, що здійснюють державний екологічний контроль, проблеми належного виконання ними своїх функцій. **Методи:** дослідження проведено з використанням таких методів як аналіз, синтез, порівняння. **Результати:** сформульоване авторське визначення поняття екологічний контроль суб'єктів аграрного сектору економіки, встановлені органи, що його здійснюють та особливості здійснення у зв'язку з реформаційними процесами. **Обговорення:** проблеми здійснення екологічного контролю суб'єктів аграрного сектору економіки.

Ключові слова: екологічний контроль; державний орган управління; державний контроль у сфері охорони довкілля; екологічний контроль суб'єктів аграрного сектору економіки.

Постановка проблеми та її актуальність. В Україні, як і інших пострадянських країнах, культура поведінки в навколишньому середовищі є вкрай низькою. Слід констатувати той факт, що протягом майже тридцяти років в Україні безжально винищується екосистема. Масові вирубки лісів, забруднення річок, незаконний видобуток корисних копалин, стихійні сміттєзвалища, виснаження ґрунтів тощо. У результаті цієї свавільної поведінки екологічні проблеми зростають як на державному, так і на локальному рівнях.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Саме такі передумови спонукають науковців, у тому числі в галузі права, здійснювати наукові дослідження з метою удосконалення законодавчого регулювання сфери екологічного контролю за господарською діяльністю, у тому числі в аграрному секторі економіки. Однак, варто наголосити, що, такими вченими як В.І. Андрійцевим, А.Л. Гетьманом, О.В. Головкіним, В.В. Костицьким, Н.Р. Малишевою, Ю.С. Шемшученком та ін. достатньо ґрунтовно досліджені теоретичні питання, пов'язані із загаль-

ними проблемами екологічного управління. І.В. Замула, І.Б. Стефанюк достатньо багато уваги приділили питанням застосування екологічного аудиту в системі екоконтролінгу на аграрних підприємствах та ін. Однак, багато питань сфери екологічного контролю в аграрному секторі економіки залишаються поза межами наукових досліджень.

Мета статті. На основі проведених досліджень та системи чинного законодавства сформулювати авторське визначення екологічного контролю в аграрному секторі економіки, встановити його особливості та перспективи розвитку правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Дійшовши усвідомлення того, що екологічна ситуація в Україні є катастрофічною, нині в державі більш прискореними темпами формується законодавча база та впроваджуються нові механізми екологічного контролю. Однак, переважною мірою питання правового закріплення цілей та методів такого контролю ще не перейшло з науково-теоретичної площини у практичну.

Екологічний контроль у сучасній еколого-

правовій науці трактується як різновид соціального контролю у сфері реалізації екологічної функції держави. Вченими часто не розрізняються поняття «екологічний контроль» і контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища. Іноді вченими здійснюється розподіл екологічного контролю та природно-ресурсового контролю.

Так, на думку С.А. Боголюбова, екологічний контроль є важливою ланкою організаційно-правового механізму охорони довкілля. До його завдань, зокрема, належать перевірка стану і змін довкілля, додержання вимог екологічного законодавства та нормативів якості довкілля, виконання заходів із раціонального використання природних ресурсів й оздоровлення довкілля [1, с. 191]. Як вважає Б.В. Єрофеев, екологічний контроль – це спосіб організаційно-правового забезпечення раціонального екологокористування та збереження екологічної системи. Цей контроль передбачає активне втручання за фактами виявлених відхилень на предмет їх усунення [2, с. 270-271]. А на думку Л.М. Здоровко, екологічний контроль – це такий стан екологічних суспільних відносин, що виникає у зв'язку з діяльністю органів державного управління, органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань та забезпечує додержання вимог екологічного законодавства всіма його суб'єктами [3, с. 7].

На думку О.В. Головкина, екологічний контроль слід розуміти як діяльність уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання та виконання чинного екологічного законодавства. Відповідно, державний контроль у сфері охорони довкілля можна визначити як діяльність вищезазначених уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання та виконання чинного природоохоронного законодавства у сфері охорони довкілля, які співвідносяться як ціле та частина: екологічний контроль включає в себе контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [4, с. 70-77].

Для аграрного сектору економіки характерними є заходи з охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів (в

першу чергу земель) та забезпечення екологічної безпеки.

Таким чином, на основі ґносеологічного аналізу слід вказати, що під поняттям екологічного контролю суб'єктів аграрного сектору економіки слід розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання та виконання чинного екологічного законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення виробництва, заготівлі та реалізації сільськогосподарської продукції.

Особливістю екологічного контролю в аграрному секторі економіки є те, що ця сфера несе, в певній мірі, екологічну небезпеку і, в першу чергу, через використання у виробництві нітратів та інших хімікатів, що негативно впливають на якісний склад земель та виснаження ґрунтів. У зв'язку з цим акцент екологічного контролю в аграрному секторі економіки доцільно зосереджувати на контролі за якістю ґрунтів. Однак, у даній сфері спостерігається ціла низка проблем організаційного характеру.

Зокрема, основним правовим актом, яким передбачено здійснення державного контролю за раціональним використанням та охороною земель є Закон України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [5].

Так, основним контролюючим органом, що здійснює контроль в екологічній сфері, є Державна екологічна інспекція (далі – Держекоінспекція), яка діє на основі відповідного Положення, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 р. № 275 (далі – Положення) [6].

Відповідно до вказаного вище Положення на Держекоінспекцію покладено здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо охорони земель, надр; екологічної та радіаційної безпеки; здійснення заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі.

Як вбачається з відповідного Положення, на Держекоінспекцію покладені функції щодо здійснення контролю і у сфері забезпечення екологічної безпеки. Однак, пунктом 1 цього Положення контроль щодо забезпечення екологічної безпеки не виділений самостійним напрямком її діяльності.

Також функції контролю щодо охорони земель були покладені на Державну інспекцію сільського господарства. При її ліквідації функції в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів покладені на Державну службу з питань геодезії, картографії та кадастру [7].

На Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, яка діє на підставі Положення, що затверджене 14.01.2015 р. № 15 [8], покладена низка заходів з організації та здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням земельного законодавства, використанням та охороною земель усіх категорій і форм власності, а також забезпечення екологічної безпеки у цій сфері, відповідно до п. 25-1 цього положення.

Таким чином державний екологічний контроль здійснюють спеціально уповноважені державні органи, що виконують як відомчі, так і надвідомчі функції, які покликані контролювати діяльність суб'єктів аграрного сектору щодо дотримання вимог екологічного законодавства всіх форм господарювання.

Водночас така ситуація не сприяє виконанню контрольних функцій на належному рівні, так як має місце їх дублювання різними контролюючими органами, що суперечить одному із основних принципів контролю, що закріплений абзацом 9 статті 3 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 р. № 877: неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання [9].

Спостерігаючи за очевидними успіхами щодо захисту навколишнього середовища в

багатьох країнах світу, що пов'язано, в значній мірі, з широким розвитком екологічного контролю, а також механізму управління, ми прагнемо досягти таких самих успіхів. З цією метою вже здійснена низка заходів щодо удосконалення здійснення екологічного контролю. Так, введені значення прийнятного ризику господарської діяльності. Залежно від його значення за відповідним критерієм усі суб'єкти господарювання, що підлягають нагляду (контролю), віднесені до одного з трьох ступенів ризику: високого, середнього або незначного. Виходячи із ступеня ризику, до якого віднесений суб'єкт господарювання, залежить періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю). Від ступеня ризику залежить також перелік питань для здійснення планових заходів контролю, який визначається і затверджується наказом відповідного органу державного нагляду.

Проведення перевірок суб'єктів господарювання в Україні має під собою доволі складне правове підґрунтя. Згідно ст. 10 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», суб'єкт господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) має право не допускати посадових осіб органу державного нагляду (контролю) до здійснення державного нагляду (контролю), якщо у посадових осіб органу державного нагляду, що з'явилися для здійснення контролю, відсутні службове посвідчення або посвідчення (направлення); суб'єкт господарювання не одержав повідомлення про здійснення планового заходу державного нагляду (контролю); органом державного нагляду (контролю) не була затверджена та оприлюднена на власному офіційному веб-сайті уніфікована форма акту, в якій передбачається перелік питань залежно від ступеня ризику та з інших підстав, передбачених цим законом.

Нині Державна регуляторна служба України спільно з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та за підтримки Офісу ефективного регулювання (BRDO) запустила пілотний модуль системи заходів державного нагляду (контролю) ІАС ДНК «Інспекційний портал».

За поточний 2020 рік у системі є дані щодо запланованих перевірок – 25, 322; комплексних перевірок – 32,216; позапланових перевірок –

114,471 [10]. Система є прозорою і відкритою.

Державна екологічна інспекція має право здійснювати перевірки із проведенням лабораторних досліджень та вимірювань, складати акти за результатами перевірок та надавати приписи щодо виявлених порушень для обов'язкового їх виконання.

Крім того, у Верховній Раді України зареєстрований законопроект «Про державний екологічний контроль» за № 3091 [11]. Проектом Закону № 3091 планується запровадження інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний контроль», що являє собою єдину автоматизовану систему збирання, накопичення та систематизації інформації про заходи державного екологічного контролю, призначена для забезпечення прозорості діяльності органів державного екологічного контролю, координації роботи органів державного екологічного контролю, підвищення ефективності заходів державного екологічного контролю.

Висновки. Таким чином під поняттям екологічного контролю суб'єктів аграрного сектору економіки слід розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, які здійснюють перевірку додержання та виконання чинного екологічного законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки в процесі здійснення виробництва, заготівлі та реалізації сільськогосподарської продукції.

В Україні сформована система правових актів, якими регулюються відносини щодо здійснення екологічного контролю, але вони потребують удосконалення. Розгалужена система державних органів, що виконують відповідні контрольні функції, також потребує удосконалення, і в першу чергу у напрямку розмежування між ними контрольних функцій в екологічній сфері. Запровадження інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний контроль» матиме позитивний вплив на дотримання екологічного законодавства суб'єктами аграрного сектору економіки.

Література

1. Боголюбов С.А. Проблемы экологическо-

го контроля. *Экологическое право России*: сб. материалов науч.-практ. конф., 1995–1998 гг. / под ред. И.А. Игнатьева. Москва: Зерцало, 1999. С. 191–194.

2. Ерофеев Б.В. Экологическое право России: учеб. Москва: Юристъ, 1996. 623 с.

3. Здоровко Л.М. Правові питання регіонального екологічного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2003. 185 с.

4. Головкін О.В. Поняття та зміст державного контролю у сфері охорони довкілля в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 6. С. 70-77.

5. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 черв. 2003 р. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/963-15> (дата звернення 01.03.2020).

6. Про затвердження Положення про державну екологічну інспекцію України: постанова Кабінету Міністрів України від 19 квіт. 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF> (дата звернення 01.03.2020).

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. постанова Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (дата звернення 01.03.2020).

8. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2015 р. № 15. URL: <https://land.gov.ua/info/postanova-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-14-sichnia-2015-r-15-pro-derzhavnu-sluzhbu-ukrainy-z-pytan-heodezii-kartografii-ta-kadastru-2/> (дата звернення 01.03.2020)

9. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квіт. 2007 р. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#n181> (дата звернення 01.03.2020).

10. Інспекційний портал. URL: <https://inspections.gov.ua/> (дата звернення 27.02.2020).

11. Про державний екологічний контроль: проект закону № 3091 від 19 лют. 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?

pf3511= 68186 (дата звернення 01.03.2020).

References

1. Bogolyubov S.A. Problemy ekologicheskogo kontrolya. Ekologicheskoe pravo Rossii: sb. materialov nauch.-prakt. konf., 1995–1998 gg. / pod red. I.A. Ignateva. Moskva: Zerkalo, 1999. S. 191–194.

2. Erofeev B.V. Ekologicheskoe pravo Rossii: ucheb. Moskva: Yurist, 1996. 623 s.

3. Zdorovko L.M. Pravovi pitannya regionalnogo ekologichnogo kontrolyu v Ukraini: dis. ... kand. yurid. nauk. Xarkiv: Nac. yurid. akad. Ukraini im. Yaroslava Mudrogo, 2003. 185 s.

4. Golovkin O.V. Ponyattya ta zmist derzhavnogo kontrolyu u sferi ohoroni dovkillya v Ukraini. *Naukovij visnik Nacionalnoyi akademiyi vnutrishnih sprav*. 2011. № 6. S. 70-77.

5. Pro derzhavnij kontrol za vikoristanniam ta ohoronoyu zemel: Zakon Ukraini vid 19 cherv. 2003 r. № 963-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/963-15> (data zvernennya 01.03.2020).

6. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro derzhavnu ekologichnu inspekciyu Ukraini: postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 19 kvit. 2017 r. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF> (data

zvernennya 01.03.2020).

7. Pro optimizaciyu sistemi centralnih organiv vikonavchoyi vladi. postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 10 veres. 2014 r. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF> (data zvernennya 01.03.2020).

8. Pro Derzhavnu sluzhbu Ukraini z pitan geodeziyi, kartografiyi ta kadastru: postanova Kabinetu Ministriv Ukraini vid 14 sich. 2015 r. № 15. URL: <https://land.gov.ua/info/postanova-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-14-sichnia-2015-r-15-pro-derzhavnu-sluzhbu-ukrainy-z-pytan-heodezii-kartohrafii-ta-kadastru-2/> (data zvernennya 01.03.2020)

9. Pro osnovni zasadi derzhavnogo naglyadu (kontrolyu) u sferi gospodarskoyi diyalnosti: Zakon Ukraini vid 05 kvit. 2007 r. № 877. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#n181> (data zvernennya 01.03.2020).

10. Inspekciyj portal. URL: <https://inspections.gov.ua/> (data zvernennya 27.02.2020).

11. Pro derzhavnij ekologichnij kontrol: proekt zakonu № 3091 vid 19 lyut. 2020 r. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68186 (data zvernennya 01.03.2020).

LEGAL REGULATION OF IMPLEMENTATION OF ECOLOGICAL CONTROL OF A SUBJECT OF AGRICULTURAL SECTOR OF ECONOMY

National Aviation University
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine
E-mail: larisa_milimko@ukr.net

Purpose: to consider the problems of legal regulation of environmental control of agricultural entities in Ukraine in connection with which to establish prospects for its development, formulate an author's definition of environmental control of agricultural entities, outline the circle of entities engaged in state environmental control, the problems of their proper performance of their functions. **Methods:** the study was conducted using methods such as analysis, synthesis, comparison. **The results** formulated the author's definition of the concept of environmental control of the subjects of the agricultural sector of the economy, the established bodies that implement it and the specifics of implementation in connection with the reformation processes. **Discussion:** of the problem of environmental control of entities of the agricultural sector of the economy.

Having come to the realization that the ecological situation in Ukraine is catastrophic, nowadays the legislative base is being formed at a more accelerated pace and new mechanisms of environmental control are being introduced. However, to a large extent, the question of the legal fixing of the goals and methods of such control has not yet passed from the scientific-theoretical plane to the practical one.

The concept of ecological control of agricultural sector entities should be understood as the activity of authorized entities that check compliance with and enforceable environmental legislation in the field of environmental protection, use of natural resources and ensure environmental safety in the process of production, harvesting and sale of agricultural products.

Ukraine has established a system of legal acts that regulate relations on environmental controls, but they need improvement. An extensive system of government bodies performing relevant control functions also needs to be improved, first and foremost, in the direction of differentiating control functions between them in the environmental sphere. The introduction of an integrated automated system «Ecological control» will have a positive impact on the compliance of environmental legislation by the actors of the agrarian sector of the economy.

Keywords: environmental control; state governing body; state control in the field of environmental protection; environmental control of subjects of the agricultural sector of the economy.