

УДК 349.6

Е. В. Толкаченко

старший преподаватель

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова,

кафедра гражданско-правовых дисциплин

Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ КОНТРОЛЬ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ЗЕЛЕННЫХ НАСАЖДЕНИЙ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ УКРАИНЫ

В статье рассмотрены понятия экологического контроля в широком и узком смыслах, дается характеристика различным видам экологического контроля в сфере охраны зеленых насаждений населенных пунктов.

Ключевые слова: зеленые насаждения населенных пунктов, экологический контроль.

Одной из важнейших функций государственного управления в сфере охраны зеленых насаждений населенных пунктов (далее НП) является контроль за использованием и охраной этих природных ресурсов. В частности, исследуя историю развития понятия контроля в юридической науке, Б. Ж. Абдраимов, С. А. Боголюбов писали, что в юридической литературе советского периода одни ученые понимали под контролем совокупность процессов в социальной системе (обществе, социальной группе, организации), с помощью которых обеспечивается соблюдение определенных «образцов» деятельности, а также соблюдение ограничений в поведении, нарушение которых негативно отражается на функционировании системы. Другие считали его механизмом, посредством которого общество и его подразделения (группы, организации) обеспечивают соблюдение определенных ограничений, условий, нарушение которых наносит ущерб функционированию системы. Третьи считали, что социальный контроль — это целостная система всех социальных регуляторов (государственных и общественных институтов, права, морали, обычаев, традиций, установок). Четвертые рассматривали контроль в качестве системы наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта с целью ликвидации отклонения от заданных параметров [1, с. 17-18; 2, с. 231, 233].

Таким образом, экологический контроль можно рассматривать в широком и узком смыслах. В широком смысле, как писал М. М. Бринчук: «Экологический контроль — важная правовая мера обеспечения рацио-

нального природопользования и охраны окружающей среды от вредного воздействия, функция государственного управления и правовой институт экологического права» [3, с. 335].

Под **экологическим контролем** в узком смысле можно понимать деятельность уполномоченных субъектов, направленную на осуществление надзора и проверки соблюдения государством и его органами, юридическими и физическими лицами требований экологического законодательства и применение мер предупреждения экологических правонарушений [4, с. 136]. В частности, в этой сфере правоотношений следует отличать контроль и надзор: «Под экологическим контролем понимается деятельность уполномоченных субъектов по проверке соблюдения и исполнения требований экологического законодательства. Административный надзор представляет собой специфическую разновидность государственного контроля. Его содержание составляет наблюдение за выполнением действующих в сфере управления природоохранных правил» [3, с. 335-336]. В то же время надзор определяют как метод экологического контроля наряду с наблюдением, инспектированием, проверкой, обследованием и др. [4, с. 137]. При этом следует вспомнить лаконичный вывод О. П. Дубовик, что: «Именно путем экологического контроля достигаются следующие задачи: выявление нарушений экологического законодательства; предупреждение правонарушений; обеспечение доказательной базы для последующего расследования и наказания виновных; поддержание законности и правопорядка; предупреждение нарушений экологических требований и наступление экологического вреда» [5, с. 446]. В частности, среди стадий экологического контроля, которые характерны и для контроля в сфере охраны зеленых насаждений НП, выделяют: выбор объекта контроля; проведения контрольных действий; обобщение полученной информации, принятие решения о мерах реагирования; определение комплекса мер реагирования [4, с. 137). Следовательно, экологический контроль, как правовая мера, является особой разновидностью юридической деятельности, характеризующейся превентивным, оценочно-организационным характером.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод, что контроль в сфере охраны зеленых насаждений НП может рассматриваться как составная часть экологического контроля и функция государственного управления в данной сфере. Его смысл состоит в осуществлении уполномоченными должностными лицами и подконтрольными им субъектами правомерных процессуальных действий, направленных на установление юридических фактов, свидетельствующих о соблюдении или нарушении норм действующего законодательства по охране зеленых насаждений НП.

В зависимости от характеристик подконтрольного объекта, правового статуса уполномоченного субъекта, осуществляющего функции контроля, и пространственно-территориальной распространенности в данной сфере выделяют следующие виды контроля: государственный, ведомственный, производственный, контроль со стороны органов местного самоуправления (муниципальный) и общественный. По уместному замечанию О. П. Дубовик, что особенно применимо в сфере охраны зеленых насаждений НП,

экологический контроль осуществляется наряду с другими формами (видами) контроля и надзора: санитарным, радиационным, строительным и др. Иногда это приводит к дублированию и столкновению ведомственных интересов [5, с. 446]. Наряду с этим И. И. Каракаш по объектному составу обоснованно выделяет природоохранный экологический контроль (направленный на проверку реализации экологических программ, состояния окружающей среды, соблюдения требований экологических нормативов [6] и др.). И антропоохранный экологический контроль (который направлен на проверку соблюдения экологических нормативов, влияющих на жизнь и здоровье людей, состояния заболеваемости населения от воздействия природно-антропогенных факторов, защиту экологических прав и свобод граждан) [4, с. 136-137]. Такое многообразие видов контроля в этой сфере свидетельствует о многогранности его содержания. В своей совокупности все эти виды контроля являются составной экологического контроля.

1. Государственный контроль — деятельность государственных органов по предупреждению, выявлению и пресечению действий, противоречащих установленным государством нормам и правилам. Государственный контроль может быть основным видом деятельности или иметь вспомогательное значение [7, с. 138]. Таким образом, государственный экологический контроль, по словам О. Л. Дубовик, характеризуется тем, что он осуществляется: а) от имени государства; б) специально уполномоченными на то органами и должностными лицами; в) носит вне- и надведомственный характер; г) представляет собой одну из функций государственного экологического управления; д) сопряжен с применением в необходимых случаях мер административного принуждения (приостановлением деятельности, лишением права природопользования, наложением штрафа и других административных взысканий) [5, с. 443]. В зависимости от субъектов, сферы деятельности и некоторых других признаков, по лаконичному выводу О. Ф. Андрейко, выделяют следующие виды государственного контроля: парламентский контроль, контроль, осуществляемый органами исполнительной власти (в том числе сюда относят экологический и санитарно-эпидемиологический контроль) и судебный контроль [7, с. 138]. В экологическом праве выделяют следующие **виды (формы) государственного экологического контроля:**

1) в зависимости от стадии контролируемой деятельности — предупредительный или предварительный государственный экологический контроль (осуществляется с целью предотвращения негативных последствий хозяйственной или управленческой деятельности для окружающей среды, например, на стадии планирования или проектирования хозяйственной, управленческой и другой деятельности, реализации проекта, ввод объектов в эксплуатацию) и текущий государственный экологический контроль (осуществляется на стадиях эксплуатации объектов). В сфере охраны зеленых насаждений НП распространенным является предварительный контроль в форме согласования с органами по охране окружающей среды проектов строительства хозяйственных объектов, участие представителей этих органов в работе государственных приемных комиссий и прочее.

2) *по критерию субъекта контроля* — общий государственный экологический контроль (осуществляется органами общей компетенции) и специальный государственный экологический контроль (осуществляется органами специальной компетенции). При этом следует согласиться со словами М. М. Бринчука, что разделение государственного экологического контроля на общий и специальный предопределяет специфику форм и способов его осуществления [3, с. 337]. Наряду с этим государственный экологический контроль может быть ведомственным и надведомственным.

Государственный контроль за соблюдением законодательства об охране зеленых насаждений НП осуществляют органы Минприроды Украины, Минрегион Украины, инспекции государственного архитектурно-строительного контроля, местные государственные администрации, органы местного самоуправления и иные уполномоченные законодательством государственные органы [8, 9].

Задачей этого контроля является обеспечение соблюдения требований законодательства о растительном мире всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, независимо от формы собственности и подчинения, а также гражданами. Государственному контролю, в частности, подлежат: правила общего и специального использования природных растительных ресурсов; требования законодательства по осуществлению отдельных видов специального использования растительного мира; порядок реализации лекарственного и технического сырья дикорастущих растений юридическими и физическими лицами; требования охраны условий местопроизрастания объектов растительного мира, а также охрана, использование и воспроизводство растительного мира, при проектировании, размещении, строительстве, реконструкции, вводе в действие, эксплуатацию сооружений и объектов; применение технологий, которые негативно влияют на состояние растительного мира; правила ввоза в Украину и вывоз за ее пределы объектов растительного мира; лимиты специального использования природных растительных ресурсов и тому подобное [10, с. 573—574]. В целом процедура проведения проверок по вопросам осуществления государственного контроля в сфере охраны окружающей среды и оформления их результатов регулируется Законом Украины «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» № 877-V от 5 апреля 2007 года [11] и Порядком организации и проведения проверок субъектов хозяйствования по соблюдению требований природоохранного законодательства, утвержденным Приказом Минприроды № 464 от 10 сентября 2008 года [12].

Государственный контроль за соблюдением экологического законодательства в области охраны зеленых насаждений НП осуществляется независимо от организационно-правовых форм юридических лиц, их форм собственности и правового статуса физических лиц. При этом следует согласиться с выводом М. М. Бринчука, что: «Потенциально государственный экологический контроль больше других видов контроля может влиять на процесс выполнения экологических требований, поскольку он как

инструмент осуществления экологической функции государства может использовать не только собственные полномочия государственно-властного характера, но и прибегать к поддержке правоохранительных органов — прокуратуры и суда. Основными мерами административного принуждения при этом являются административные меры (прекращение или приостановление эксплуатации экологически вредных объектов), административной ответственности (предупреждение, штраф и др.), административно-процессуальные меры (постановка вопроса о привлечении к уголовной или административной ответственности, возмещение экологического вреда или применение мер общественного воздействия)» [3, с. 336-337].

2. Особенность осуществления **ведомственного экологического контроля** заключается в том, что он осуществляется министерствами и ведомствами в пределах своей отрасли и относительно задач, которые определяются специальными положениями о государственных органах власти. В отличие от государственного экологического контроля, имеющего надведомственный характер, объектом ведомственного экологического контроля является деятельность подчиненных соответствующим государственным органам предприятий, учреждений и организаций. По словам М. М. Бринчука, содержание ведомственного контроля определяется рядом факторов: а) спецификой отрасли, б) экологически значимыми задачами, которые ставятся перед отраслью в целом и подведомственными объектами и в) конкретными правами и обязанностями подразделений и лиц, осуществляющих ведомственный контроль [3, с. 348]. В сфере охраны зеленых насаждений НП ведомственный экологический контроль осуществляют Минприроды Украины, Минрегион Украины и т. д.

3. Учитывая специфику правового статуса зеленых насаждений НП, как объектов благоустройства, расположенных на территориях определенных муниципальных образований, в данной сфере можно выделить **экологический контроль со стороны органов местного самоуправления (или муниципального экологический контроль)**. Согласно п. 1 ст. 40 Закона Украины «О благоустройстве населенных пунктов», этот контроль осуществляется сельскими, поселковыми, городскими советами и их исполнительными органами. Для осуществления контроля за состоянием благоустройства, выполнением Правил благоустройства территории населенного пункта, в том числе организации озеленения, охраны зеленых насаждений и водоемов, создания мест отдыха граждан, содержание в надлежащем состоянии закрепленных за предприятиями, учреждениями, организациями территорий, соответствующий совет может образовывать инспекции по благоустройству населенного пункта (п. 2 ст. 40) [8]. Эта инспекция действует на основании положения, утвержденного данным советом.

Формами осуществления муниципального контроля за состоянием благоустройства, согласно п. 3 ст. 40 Закона Украины «О благоустройстве населенных пунктов» являются:

- 1) проведение проверок территории;
- 2) рассмотрение обращений предприятий, учреждений, организаций и граждан;

3) участие в обсуждении проектов благоустройства территорий населенных пунктов, другой технической документации по вопросам благоустройства и внесения соответствующих предложений на рассмотрение органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций;

4) подачи исков в суд о возмещении вреда, причиненного объектам благоустройства вследствие нарушения законодательства по вопросам благоустройства, а также Правил благоустройства территории населенного пункта. Большое значение организации и осуществлению муниципального экологического контроля в этой сфере обусловлено его эффективностью при решении экологических проблем локального характера. При этом нельзя не сказать о таком изъяне эффективности осуществления этого вида контроля, как коррупционность. К сожалению, решение этого вопроса является актуальным для современной Украины и связано с решением не только вопроса социально-экономического благополучия населения нашего государства, но и воспитанием честного, справедливого и заинтересованного в экологической чистоте и безопасной среде своей родины гражданина.

4. Производственный экологический контроль осуществляется в сфере производственно-хозяйственной деятельности юридических лиц и других субъектов предпринимательства, которые должны выполнять правовые требования по рациональному использованию природных ресурсов и не допускать ухудшения состояния окружающей среды. Содержание производственного экологического контроля зависит прежде всего от специфики хозяйственной деятельности предприятия и косвенно от его месторасположения и организационной структуры. При этом следует упомянуть п. 1 ст. 246 Хозяйственного кодекса Украины, согласно которому осуществление любой хозяйственной деятельности, угрожающей жизни и здоровью людей или представляющей повышенную опасность для окружающей среды, запрещается. В подкрепление этой нормы в ст. 153 Хозяйственного кодекса Украины было закреплено, что предприятие, осуществляя хозяйственную деятельность, обязано эффективно и экономно использовать природные ресурсы на основе применения новейших технологий в производственной деятельности, а также осуществлять мероприятия по своевременному воспроизведению и предотвращению порчи, загрязнения, засорения и истощения природных ресурсов, не допуская снижения их качества в процессе хозяйствования и т. д.

Поскольку основной категорией природопользователей в НП являются юридические лица, логично, что экологические требования, закрепленные в действующем законодательстве, адресованы преимущественно им. Как правило, осуществление функции производственного экологического контроля возлагается на руководителя юридического лица или руководителя определенной службы (главного инженера, главного технолога и др.) или соответствующее структурное подразделение. Так, наиболее эффективным, конечно же, является создание экологической службы. Но в целях экономии финансовых средств предприятий, их создание часто игнорируют. К сожалению, такая ситуация показывает нам доминирование на практике

экономического интереса над экологическим, что негативно повлияет на состояние окружающей среды НП в будущем.

Субъекты, ответственные за осуществление производственного экологического контроля, обязаны принимать меры по устранению неисправностей или недостатков, выявленных ими в ходе выполнения этих функций. При этом следует упомянуть о сотрудничестве субъектов предпринимательской деятельности с органами государственного экологического контроля, как одного из важнейших элементов эффективности экологического контроля в целом. В частности, следует согласиться с мнением М. М. Бринчука, что: «Сотрудничество органов государственного, ведомственного и производственного экологического контроля — важный резерв повышения эффективности природоохранной деятельности на разных уровнях. Инициатива такого сотрудничества может исходить от любого субъекта. Многие в развитии сотрудничества и обеспечении эффективного взаимодействия в этой сфере в силу правового статуса зависит от позиции органов государственного экологического контроля. Важно при этом реализовать не только административные методы, но и методы убеждения и воспитания» [3, с. 349].

5. Общественный экологический контроль в современной эколого-правовой науке рассматривается также как правовой институт. Он основывается прежде всего на международных документах, предусматривающих участие общественности в принятии решений, которые могут повлиять на состояние окружающей среды, а также регулируют доступ граждан и их объединений к экологической информации [13, 14].

Общественный контроль в сфере охраны зеленых насаждений НП осуществляется как общественными инспекторами по охране окружающей среды [15], так и общественными инспекторами благоустройства согласно положению, которое утверждается специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти по вопросам жилищно-коммунального хозяйства [8]. Ими могут быть граждане Украины, достигшие 18 лет, имеющие опыт работы в сфере благоустройства и прошедшие собеседование в соответствующей местной государственной администрации [16].

Общественные инспекторы благоустройства, согласно п. 2 ст. 41 Закона Украины «О благоустройстве населенных пунктов», имеют следующие полномочия:

- 1) участвовать в проведении совместно с работниками органов государственного контроля рейдов и проверок соблюдения предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами законодательства в сфере благоустройства;
- 2) проводить проверки и составлять протоколы о нарушении законодательства в сфере благоустройства, представлять их органам государственного контроля в этой сфере и правоохранительным органам для привлечения виновных к ответственности;
- 3) оказывать помощь органам государственного контроля в сфере благоустройства в деятельности по предотвращению нарушений законодательства о благоустройстве населенных пунктов;
- 4) иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Результаты общественного контроля за состоянием благоустройства территорий подлежат обнародованию на собраниях жителей соответствующей территории и рассмотрению органами местного самоуправления в порядке, установленном действующим законодательством [8].

На реализацию права на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, закрепленного в ст. 50 Конституции Украины, и в целях осуществления общественного экологического контроля, физические лица также могут объединяться в общественные организации и осуществлять этот вид контроля в следующих формах: общественные слушания; референдумы; общественная экологическая экспертиза; обращение в средства массовой информации; направления жалоб, заявлений, исков в природоохранные, правоохранительные органы и суды. Хочется согласиться с замечаниями О. Л. Дубовик: «Опосредованно общественный экологический контроль проявляется в актах протеста, митингах, демонстрациях, других формах выражения общественного мнения по поводу государственной экологической политики или в связи с планированием и осуществлением отдельных мероприятий, касающихся экологических прав и интересов граждан, а также в сообщениях и других публикациях СМИ» [5, с. 445-446]. Таким образом, общественный экологический контроль может быть действенным средством в борьбе с коррупцией в органах государственной власти и местного самоуправления и в то же время может влиять на экологическую политику нашего государства.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать следующие выводы. Контроль в сфере охраны зеленых насаждений НП может рассматриваться как составная часть экологического контроля и функция государственного управления в данной сфере. Его содержание состоит в осуществлении уполномоченными должностными лицами и подконтрольными им субъектами правомерных процессуальных действий, которые направлены на установление юридических фактов, свидетельствующих о соблюдении или нарушении норм действующего законодательства в сфере охраны зеленых насаждений НП.

Экологический контроль в области охраны зеленых насаждений НП осуществляется на всех этапах деятельности, связанной с природопользованием и вредным воздействием на состояние окружающей среды. В нем задействованы многочисленные органы государственной власти, юридические и физические лица, отличающиеся по правовому статусу, в отдельных случаях по ведомственной принадлежности, а также по используемым методам и содержанию полномочий.

Список литературы

1. Горшенев В. В., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности / В. В. Горшенев, И. Б. Шахов. — М. : Юрид. лит., 1987. — 176 с.
2. Абдраимов Б. Ж., Боголюбов С. А. Земельное право России и Казахстана: проблемы развития, процессуальные формы реализации / Б. Ж. Абдраимов, С. А. Боголюбов. — М. : Юристъ, 2007. — 454 с.

3. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник / М. М. Бринчук. — М. : Юристъ, 2005. — 672 с.
4. Экологическое право Украины : курс лекций / под ред. Каракаша И. И. — Одесса : Латстар, 2001. — 478 с.
5. Дубовик О. Л., Кремер Л., Люббе-Вольфф Г. Экологическое право : учебник. — М. : Эксмо, 2005. — 768 с.
6. Каракаш И. И. Эколого-правовому контролю и управлению — научное обеспечение / И. И. Каракаш // Сб. Управление качеством окружающей среды. — К. : 1988.
7. Андрійко О. Ф. Державний контроль / О. Ф. Андрійко // Юридична енциклопедія : У 6 т. — К., 1999. — Т. 2: Д-Й — 744 с.
8. Закон України «Про благоустрій населених пунктів» від 6 вересня 2005 року № 2807-IV (зі змінами) // Урядовий кур'єр від 19.10.2005. — № 198.
9. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI // ВВР. — 2011. — № 34. — Ст. 343.
10. Гетьман А. П. Правова охорона і використання рослинного світу / А. П. Гетьман // Екологічне право України. Акад. курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : «Юридична думка», 2005. — 848 с.
11. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» № 877-V від 5 квітня 2007 року // Урядовий кур'єр від 27.06.2007 — № 113.
12. Порядок організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства, затверджений Наказом Мінприроди № 464 від 10 вересня 2008 року // Офіційний вісник України від 30.01.2009 р. — 2009. — № 4. — Ст. 114.
13. Конвенція про доступ до інформації і участь громадськості у прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього природного середовища від 25.06.1998 р., ратифікована Україною 06.07.1999 р. // Офіційний вісник України від 14.05.2010 р. — 2010. — № 33. — Ст. 1191.
14. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» № 1264-XII від 25 червня 1991 року (зі змінами) // ВВР України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
15. Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля, затверджене Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 року № 88 // Офіційний вісник України від 05.04.2002 р. — 2002. — № 12. — Ст. 631.
16. Положення про громадський контроль у сфері благоустрою населених пунктів, затвердженого Наказом Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 16.01.2007 року № 7 // Офіційний вісник України від 26.03.2007 р. — 2007. — № 19. — Ст. 771.

О. В. Толкаченко

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, кафедра цивільно-правових дисциплін Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

ЕКОЛОГІЧНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗЕЛЕНИХ НАСАДЖЕНЬ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ УКРАЇНИ

Резюме

У статті досліджуються питання екологічного контролю в широкому та вузькому значеннях, характеризуються різні види екологічного контролю в сфері охорони зелених насаджень населених пунктів.

Ключові слова: зелені насадження населених пунктів, екологічний контроль.

E. V. Tolkachenko

Odessa I. I. Mechnikov National University

The Department of Civil Law Disciplines

Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

**ENVIRONMENTAL CONTROL IN THE FIELD OF CONSERVATION
OF GREEN PLANTINGS IN SETTLEMENTS UKRAINE**

Summary

The concepts of environmental control are considered in the wide and narrow sense in the article. The various types of environmental control in the field of conservation of green plantings in settlements are described.

Key words: green plantings in settlements, environmental control.