

ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На правах рукопису

ТЮН ВАСИЛЬ МИКОЛАЙОВИЧ

УДК [342.97:502.35](477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ
У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник
Бортник Надія Петрівна
доктор юридичних наук, професор

Львів – 2016

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДОВИХ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ	13
1.1. Історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження.....	13
1.2. Становлення та розвиток вітчизняного природоохоронного законодавства.....	36
1.3. Поняття та сутнісні характеристики нагляду у сфері охорони природи.....	57
1.4. Завдання та функції правоохоронних органів як суб'єктів наглядової діяльності у сфері охорони природи.....	73
1.5. Зарубіжний досвід щодо здійснення правоохоронними органами наглядових функцій у сфері охорони природи.....	90
Висновки до розділу 1.....	106
РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ	109
2.1. Законодавчі основи діяльності правоохоронних органів, покликаних забезпечувати нагляд за дотриманням природоохоронного законодавства.....	109
2.2. Компетенція та повноваження органів внутрішніх справ щодо здійснення нагляду в сфері охорони природи.....	122
2.3. Об'єкти наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи.....	142
2.4. Адміністративно-правове регулювання нагляду прокуратури за законністю застосування заходів впливу за адміністративні екологічні правопорушення.....	159
2.5. Шляхи вдосконалення наглядової діяльності правоохоронних органів України щодо забезпечення дотримання природоохоронного законодавства.....	173
Висновки до розділу 2.....	188
ВИСНОВКИ	191
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	195
ДОДАТКИ	225

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. З-поміж різноманітних сучасних проблем людства чільне місце посідає проблема охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Від результатів її вирішення залежить майбутнє світової спільноти, її наступних поколінь.

На жаль, і в Україні існують складні екологічні проблеми. Екологічна ситуація демонструє тенденцію до погіршення. Тому є підстави стверджувати, що проблема взаємодії людини й природи стала останнім часом однією з найбільш обговорюваних і викликає подальшу особливу актуальність та зацікавленість серед вітчизняних учених.

На сучасному етапі розвитку Україна ратифікувавши Угоду про асоціацію з Європейським союзом, визначилася щодо стратегічних шляхів економічного та політико-правового розвитку аж до повного членства в ЄС. Наступні радикальні реформи та позитивні результати від їхнього впровадження мають особливе значення для успішного розв'язання проблеми охорони навколишнього природного середовища, в рамках якої тісно переплетені державні, національні, регіональні та глобальні аспекти.

Необхідність проведення дисертаційного дослідження зумовлена також низкою інших підстав. Серед них такі: по-перше, відсутність комплексних досліджень, що торкаються адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи; по-друге, низький рівень аналізу чинної нормативно-правової бази щодо наглядової діяльності правоохоронних органів за дотриманням природоохоронного законодавства; по-третє, практична відсутність передумов для забезпечення реалізації конституційного права громадян України на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України); по-четверте, невирішеність проблеми підвищення ефективності наглядової діяльності правоохоронних органів в галузі охорони природи; по-

п'яте, удосконалення природоохоронного законодавства, яке регулює дані правовідносини.

Значущість наукового дослідження питань наглядової діяльності у сфері охорони природи підтверджується численними працями В. Б. Авер'янова, В. І. Бабенка, Д. М. Бахраха, В. Є. Борейка, Н.П. Бортник, В. Л. Бредіхіної, М. Т. Гаврильців, О. В. Головкина, С. Г. Грицкевича, Є. В. Додіна, В. Ф. Захарова, В. І. Книша, І. А. Куян, О. Я. Лазора, Я. І. Лазаренка, К. Ю. Мельника, Р. В. Миронюка, О. І. Остапенка, М. В. Руденка, К. А. Рябець, С. В. Таранушича, Я. М. Толочко, О. А. Улютіної, О. М. Хіміч, С. В. Шарапової, В. В. Шемчука, Х. П. Ярмачі та інших. Їхні наукові здобутки становлять вагоме теоретичне підґрунтя для нашої дисертації.

Разом з тим, необхідно зазначити, що у вітчизняній юридичній літературі питання адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи в Україні висвітлено недостатньо. В існуючих наукових працях ці питання досліджувалися фрагментарно або в межах ширшої правової проблематики, або в комплексі із різноманітними аспектами інших правових явищ. Більше того, в правовому регулюванні наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи накопичилося чимало застарілих, невирішених проблем, які суттєво впливають на виконання покладених на ці органи завдань та функцій, а в деяких випадках призводять до порушення прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративних правовідносин.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Наукове дослідження виконано відповідно до Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» (прийнятої Законом України від 21.09.2002 р.), Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 р., Концепції національної

екологічної політики України на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р., планів наукових досліджень МВС України (Переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ на період 2015–2019 рр., затвердженого наказом МВС України від 16 березня 2015 р. № 275), а також у контексті наукового дослідження Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямками «Проблеми реформування правової системи України» (державний реєстраційний номер 0112U007492).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи в Україні, надати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання відносин у зазначеній сфері.

Для досягнення вказаної мети в дисертації поставлено такі *завдання*:

- встановити історичні та теоретичні умови здійснення нагляду державних органів у сфері охорони природи;
- розглянути основні поняття та сутнісні характеристики нагляду у сфері охорони природи;
- висвітлити завдання та функції правоохоронних органів щодо нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства в сучасних умовах;
- дослідити компетенцію та повноваження правоохоронних органів, уповноважених здійснювати наглядові функції у сфері екології та механізм їх впливу на процеси дотримання природоохоронного законодавства України;
- проаналізувати практику застосування природоохоронного законодавства як засобу підвищення ефективності управління у сфері реалізації екологічної політики;

– запропонувати рекомендації щодо удосконалення правового регулювання організаційно-правової діяльності правоохоронних органів, що здійснюють наглядові функції у сфері охорони природи в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що склалися у процесі здійснення наглядової діяльності правоохоронними органами у сфері охорони природи в Україні.

Предмет дослідження становлять адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи.

Методи дослідження. Відповідно до мети та завдань дослідження в дисертації використано систему методів наукового пізнання. З-поміж них і загальнонаукові, і спеціальні методи наукового пізнання об'єктів дійсності. До перших відносимо діалектичний, порівняльний, аналізу та синтезу, системний, логіко-семантичний (філологічний), соціологічний та спеціальні методи – формально-юридичний, історико-правовий, компаративістський (метод порівняльного аналізу), функціонально-правовий.

Головним у цій системі виступає загальнонауковий діалектичний метод, що сприяє розгляду і дослідженню проблеми в єдності її соціального змісту та юридичної форми і здійсненню системного аналізу адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи в Україні.

За допомогою логіко-семантичного методу було поглиблено вивчено понятійний апарат, визначено загальні засади формування та реалізації системи державного контролю і нагляду правоохоронних органів за додержанням природоохоронного законодавства.

Метод аналізу використано, зокрема при характеристиці кожного правоохоронного органу, уповноваженого здійснювати нагляд у сфері охорони природи (1.4., 2.1., 2.2., 2.3.). Окрім того, даний метод використовувався при дослідженні особливостей природних об'єктів, які потрапляють під нагляд правоохоронних органів (2.3.).

За допомогою методу синтезу встановлено, що діяльність щодо охорони природи у межах своєї компетенції здійснюють правоохоронні органи та органи виконавчої влади, які залежно від виконуваних ними завдань можна поділити на загальні, спеціальні та інші органи забезпечення природоохоронної функції держави (2.1.).

Системно-структурний та порівняльно-правовий методи дозволили дослідити адміністративно-правові засади здійснення нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства, питання адміністративно-юрисдикційної діяльності у природоохоронній сфері, інформаційно-аналітичного забезпечення і планування. Крім того, взаємодію органів державної влади України, зокрема правоохоронних органів, до компетенції яких входять питання здійснення наглядових функцій у сфері охорони природи та реалізації державної екологічної політики (1.3., 1.4., 2.2., 2.4.).

Використання соціологічного та статистичного методів сприяло узагальненню практики, а також проведенню аналізу емпіричної інформації, пов'язаної з темою дисертаційного дослідження. Соціологічний метод (опитування, анкетування) застосовувався для характеристики проблемних питань реалізації нагляду правоохоронних органів у зазначеній сфері.

Використання порівняльного методу дало змогу співставити зарубіжну та вітчизняну літературу, положення нормативно-правових актів України, що регулюють відносини у сфері охорони природи; визначити компетенцію та особливості правового статусу природоохоронних органів (1.5., 2.1., 2.2., 2.4.).

Історико-правовий метод застосовувався для вивчення становлення та подальшого розвитку державної екологічної політики загалом та природоохоронного законодавства зокрема (1.1., 1.2.).

Нормативну базу дослідження складає національне законодавство, передусім Конституція України, закони та підзаконні акти, норми яких регулюють відносини у сфері охорони довкілля та правоохоронної діяльності.

Емпіричну основу дослідження складають узагальнені дані практики діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи, статистичні та інші матеріали, а також численні публікації у періодичних виданнях. Поглибленому вивченню проблеми слугувало проведене опитування 150 працівників ГУМВС (УМВС) у Львівській, Івано-Франківській та Волинській областях, а також працівників прокуратури та Державної екологічної інспекції Львівської області щодо ключових проблем, які стосуються забезпечення охорони навколишнього природного середовища адміністративно-правовими заходами.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що вони отримані внаслідок комплексного, спеціального дослідження адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи в Україні, яке проведене на основі аналізу екологічної ситуації та екологічної політики в державі, в європейському і світовому контексті. У результаті проведеного дослідження самостійно сформульовано такі концептуальні положення, що вирізняються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення. Зокрема:

уперше:

– із застосуванням комплексної теоретико-управлінської методології та на основі аналізу діяльності правоохоронних органів як системної категорії запропоновано авторське визначення поняття «нагляду правоохоронних органів у сфері охорони природи». Так, під наглядом правоохоронних органів у сфері охорони природи розуміється діяльність правоохоронних органів, спрямована на попередження правопорушень у сфері екології, вжиття заходів щодо усунення шкоди, завданої природі, та причин і умов, що сприяють вчиненню вказаних правопорушень, а також притягнення правопорушників до встановленої законом відповідальності, з метою забезпечення екологічного правопорядку;

– визначено поняття та особливості взаємодії правоохоронних органів щодо охорони природи. Вона здійснюється у відповідності до законів та

підзаконних нормативно-правових актів і спрямована на досягнення спільної мети - забезпечення дотримання усіма громадянами, підприємствами, установами, організаціями природоохоронного законодавства. Особливостями такої взаємодії є: а) двосторонній, а при необхідності і багатосторонній рівень взаємодії; б) оперативний обмін інформацією про екологічні правопорушення (проступки) чи злочини; в) узгодженість спільних дій та чіткий розподіл функцій щодо виявлення, припинення екологічних правопорушень чи злочинів та їх профілактики; г) здатність досягнення позитивного результату;

– обґрунтовано необхідність та доцільність створення підрозділів екологічної поліції та чіткого закріплення їх спеціальних природоохоронних повноважень;

удосконалено:

– підходи щодо розуміння співвідношення понять «контролю» і «нагляду» у сфері екології;

– перелік об'єктів наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– підходи щодо визначення суб'єктів правоохоронної діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища;

набули подальшого розвитку:

– пропозиції щодо удосконалення еколого-правової термінології;

– підходи щодо особливостей, правового статусу, функцій та повноважень правоохоронних органів у сфері охорони довкілля;

– пропозиції щодо законодавчого закріплення окремих аспектів нагляду за адміністративно-юрисдикційною діяльністю у сфері охорони природи.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертаційному дослідженні теоретичні положення, пропозиції, рекомендації та висновки сприятимуть з'ясуванню суті адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних

органів у сфері охорони природи в Україні та удосконаленню національного природоохоронного законодавства, адаптації його до європейських стандартів.

Одержані результати можуть використовуватися:

– у науково-дослідній діяльності для подальших теоретичних пошуків при розробці зазначених проблем, при підготовці проектів законів, а також інших нормативно-правових актів, спрямованих на удосконалення адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи в Україні;

– у правотворчості, оскільки в результаті проведеного дослідження сформульовано реальні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та системи правоохоронних органів, які здійснюють нагляд у сфері охорони природи;

– у правозастосовній діяльності – з метою удосконалення практики, підвищення ефективності проведення контрольно-наглядових заходів правоохоронних органів щодо охорони навколишнього природного середовища;

– у навчальному процесі – результати дослідження можуть бути використати при проведенні занять в юридичних й інших навчальних закладах з вивчення дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративна діяльність ОВС», «Екологічне право» та спеціального курсу «Судові та правоохоронні органи України», а також при написанні підручників, науково-практичних посібників і розробленні різних методичних рекомендацій (акт впровадження № 19 від 08 травня 2014 р.).

Особистий внесок здобувача. Сформульовані в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації та пропозиції докладно і усебічно обґрунтовано на підставі власних багаторічних авторських досліджень у результаті опрацювання та аналізу різноманітних наукових, нормативних і статистичних джерел.

Апробація результатів дослідження здійснювалася шляхом оприлюднення основних положень дисертаційного дослідження під час таких науково-практичних заходів, як: Всеукраїнський круглий стіл «Проблеми державотворення та правотворення в Україні» (м. Львів, 5 березня 2010 р.); Всеукраїнська наукова конференція ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 24 вересня 2010 р.); II Всеукраїнський круглий стіл «Державотворення та правотворення в Україні крізь призму дотримання прав людини: ретроспектива, сучасні проблеми та наукове прогнозування» (м. Львів, 10 грудня 2010 р.); Науково-звітна конференція ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 30 вересня 2011 р.); VI науково-звітна конференція «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (м. Львів, 6 квітня 2012 р.); I Всеукраїнська науково-практична конференція «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 25 квітня 2012 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні проблеми юридичної науки – 2012» (м. Київ, 14 грудня 2012 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Діяльність підрозділів кримінальної міліції: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Львів, 12 квітня 2013 р.); Науково-звітна конференція ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 27 вересня 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Пріоритетні напрями розвитку сучасної юридичної науки» (м. Харків 5-6 жовтня 2013 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в Україні» (м. Ужгород 19-20 лютого 2016 р.).

Дисертацію виконано на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ, на засіданнях якої були обговорені та схвалені основні положення і

висновки проведеного дослідження.

Публікації. Результати дисертаційного дослідження викладено у 20 публікаціях, з яких 8 наукових статей, опублікованих у фахових наукових виданнях, а також 12 тез виступів на наукових конференціях, семінарах.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДОВИХ ФУНКЦІЙ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ

1.1. Історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження

У формуванні свідомості людини в усі історичні епохи, а особливо в новітню добу, відіграла важливу роль необхідність охорони природи, а отже й усвідомлення своєї прямої і безпосередньої залежності від неї.

Екологічні уявлення людей історично виникли і розвинулись дуже давно. Конкретні знання про навколишнє середовище і характер взаємин з ним набули практичного значення уже на початку розвитку людського виду.

Тривалий процес становлення трудової та громадської організації первісних людей, розвиток їх розумової та колективної діяльності створювали основу для усвідомлення не тільки самого факту свого існування, але і для розуміння залежності цього існування як від умов всередині своєї організації, так і від зовнішніх природних умов.

Досвід наших предків постійно збагачувався і передавався з покоління в покоління, допомагаючи людині виживати у доволі складних умовах. Тогочасний спосіб людського життя давав їй відомості про тварин, на яких вона полювала, про придатність чи непридатність зібраних нею плодів, про властивості різних природних матеріалів, про можливість їх використання для досягнення тих чи інших цілей. Тоді ж почалося використання природних джерел вогню для приготування їжі, споживчі якості якої в умовах термічної обробки істотно поліпшувалися.

Іноді люди нещадно використовували природні ресурси, навіть не задумувалися про їх відновлення. Коли ж суттєво погіршувався стан навколишнього природного середовища, вони усвідомлювали шкідливість своїх дій і вживали певних заходів щодо його охорони.

З сучасної наукової точки зору *охорона природи* – це комплекс заходів з охорони, раціонального (невиснажливого) використання і відновлення живої (рослинність і тваринний світ) і неживої (грунту, води, атмосфери, клімату та ін.) природи [1, с. 194].

Досліджуючи те чи інше надважливе глобальне питання, а саме таким можна вважати охорону навколишнього природного середовища, необхідно перш за все ґрунтовно, комплексно вивчити процес його зародження та головні етапи розвитку. Для цього потрібно провести спеціальний поглиблений аналіз виникнення та становлення природоохоронної діяльності, а зокрема наглядової, як окремого соціального та правового явища, у повній мірі з'ясувати змістовне наповнення даного поняття.

Однак, зауважимо, проблема охорони природи тривалий час не викликала належного інтересу дослідників. І лише починаючи із кінця ХІХ – на початку ХХ ст. станом навколишнього природного середовища почали цікавитися, до прикладу, окремі поміщики на Україні та вітчизняні науковці. Ентузіасти-учені, яких цікавила доля природи, досліджували окремі гострі питання і висували деякі пропозиції для розв'язання проблем її охорони. До 1917 р. у вже були нагромаджені чималі напрацювання з наукових основ охорони природи, що давали змогу розробити широкі природоохоронні заходи. На жаль, у тогочасний період історії ці можливості в силу різних причин не були повною мірою використані. Радянське законодавство з цієї проблематики мало здебільшого декларативний характер і не передбачало активних заходів щодо відновлення природних ресурсів.

Попри все, достатнє наукове обґрунтування проблеми захисту довкілля з'являється якраз у ХХ ст. Однак, адекватне законодавче закріплення вона дістає лише в його другій половині.

Із прийняттям у 60-х рр. ХХ ст. комплексних законів про охорону природи в союзних республіках СРСР почали з'являтися і численні тематичні наукові публікації. У літературі широко вживалися поняття «правова охорона природи», «довкілля», «охорона довкілля», «навколишнє природне

середовище», «організаційно-правові питання охорони природи», «адміністративно-правова та кримінально-правова охорона природи» тощо.

Так, зокрема в СРСР провідними дослідниками проблем правової охорони природи, засновниками сучасної науки природоохоронного права і впровадження відповідної навчальної дисципліни у 60-80-х роках минулого століття виступили російські професори М. Д. Казанцев, Г. М. Полянська, О. С. Колбасов та В. В. Петров. Науково обґрунтовані жваві дискусії між цими вченими в публікаціях і на наукових конференціях стали своєрідним поштовхом для пошуку шляхів подальшого розвитку та удосконалення правової охорони природи в інших союзних радянських республіках, в т.ч. й в Українській РСР.

Зокрема, О. С. Колбасов у цей період опублікував монографію «Екологія: політика і право» (1976) [2], а В. В. Петров – «Екологія і право» (1981) [3].

У ці роки вдалося зняти значну частину правових бар'єрів у галузі ефективного регулювання охорони довкілля. Так, професор О. С. Колбасов називав серед таких перешкод відсутність юридичного закріплення в законодавстві екологічної функції держави, а також єдиної системи органів її реалізації [4].

До того, у 1961 р. з'явилася його наукова праця «Охорона природи за радянським законодавством», де аналізувалися закони, які стосувалися охорони природи. Автор визначає поняття «охорона природи», розуміючи під ним сукупність заходів спрямованих на організацію раціонального використання природи, на захист, відтворення і примноження її багатств (ресурсів). Також він формулює поняття «правове забезпечення охорони природи» як законодавче визначення підстав і умов користування природними благами з урахуванням їх збереження і відновлення, а також пропонує встановлення юридичної відповідальності за порушення правопорядку, пов'язаного з охороною природи [5].

Пізніше О.С. Колбасов досліджував і проблемні питання законодавства про охорону довкілля. Він підтримував ідею прийняття спеціального Закону

про охорону природи СРСР, а також проведення кодифікації земельного, водного, лісового і надрового законодавства [6].

Іншими виданнями, які за своєю суттю були навчально-методичними та стосувалися правової охорони природи є навчальні посібники «Правова охорона природи СРСР» (1962, 1976) та «Правова охорона природи» (1980, 1984) М. Д. Казанцева, О. М. Колотинської, В. В. Петрова [7; 8; 9; 10; 11; 12] тощо.

У працях, що аналізуються вище, наводиться наукове поняття «правова охорона природи», що розглядається як установлена законом система заходів, спрямованих на організацію охорони природи й раціональне використання, відтворення й примноження її ресурсів [7, с. 16], розтлумачується поняття та особливості природоохоронного контролю, характеризується природоохоронне законодавство СРСР [10, с. 65-83, с. 77] та інші питання охорони довкілля в СРСР.

Питання розвитку та вдосконалення природоохоронного законодавства були висвітлені в монографічному дослідженні О. С. Шестерюка «Питання кодифікації законодавства про охорону довкілля», опублікованому в 1984 р. [13].

В УРСР перші наукові розробки правових проблем охорони природи були здійснені на початку 60-х років ХХ ст., а їх автором був В. Л. Мунтян. Так, у 1964 р. виходить з друку перша в Українській РСР монографічна праця В. Л. Мунтяна природоохоронної спрямованості «Правова охорона лісів Української РСР» [14], а в 1965 р. – його ж праця «Правова охорона ґрунтів Української РСР» [15], і далі: в 1966 р. опублікована праця «Правова охорона природи Української РСР» [16], в 1973 р. – праця «Правові проблеми раціонального природокористування» [17], у 1980 р. – публікація «Розвиток природоохоронного законодавства та правових екологічних досліджень в Українській РСР» [18], у 1982 р. – праця «Правова охорона природи УРСР» [19].

Вагомий внесок у дослідження проблем охорони природи здійснив відомий учений Ю. С. Шемшученко. У 70-80-х ХХ ст. роках він опублікував самостійно або у співавторстві низку монографічних праць еколого-правового характеру. Серед них: «Адміністративно-правова охорона природи Української РСР» (1973) [20], «Організаційно-правові питання охорони навколишнього середовища в СРСР» (1976) [21], «Юридична відповідальність у галузі охорони навколишнього середовища» (1978) [22], «Правові проблеми екології» (1989) [23] тощо. У лютому 1979 р. Ю. С. Шемшученко успішно захистив докторську дисертацію за темою: «Державне управління охороною навколишнього середовища в СРСР».

У цих роботах учений виявив себе як фундатор нової наукової школи – управління якістю навколишнього середовища. Теоретичні висновки цієї школи були покладені в основу вдосконалення екологічного законодавства та механізму його реалізації [24, с. 390-391].

Після проголошення незалежності України (1991) відбулися якісні зміни в процесі дослідження еколого-правових проблем. Система українського права почала розглядатися не як частина відповідної загальносоюзної радянської системи, а як національна, цілком самостійна. Відтак було видано немало ґрунтовних, важливих індивідуальних та колективних монографічних праць та наукових публікацій. Серед них монографії та праці А. П. Гетьмана «Процесуальні норми і відносини в екологічному праві» (1994), «Процесуальний порядок здійснення екологічного контролю» (1999) [25; 26]; М. М. Кисельова «Методологія екологічного синтезу» (1995) [27]; Н. Р. Малишевої «Гармонізація екологічного законодавства в Європі» (1996), «Деякі теоретичні аспекти організації і здійснення екологічного контролю» (1999) [28; 29]; Г. І. Балюк «Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні» (1997), «Деякі проблеми удосконалення юридичної відповідальності у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіоекологічної безпеки» (2000) [30; 31] тощо.

Значну увагу науковці приділили і виданню численних підручників, навчально-практичних посібників, у яких докладно розглядаються еколого-правові проблеми України. Назвемо лише деякі із них: «Екологічне право» В. І. Андрейцева (2001, 2008) [32; 33]; «Екологічне право України» М. І. Малишка (2001) [34]; «Екологічне право України» за ред. А. П. Гетьмана і М. В. Шульги (2005, 2009). [35; 36]; «Екологічне право України. Академічний курс» за ред. Ю. С. Шемшученка (2005, 2008) [37; 38]; «Екологічне право України» Н. Р. Кобецької (2007) [39]; «Екологічне право» В. М. Комарницького (2006) [40]; «Екологічне право України» К. А. Рябець (2009) [41]; «Екологічне право України» Н. В. Ільків, Я. З. Гаєцької-Колотило (2008) [42]; «Екологічне право у діяльності органів внутрішніх справ України» Н. В. Ільків (2007) [43] та інші.

Вагомий внесок у розвиток теорії права, удосконалення практичних механізмів охорони природи завдяки своїм працям зробив В. В. Костицький. Протягом тривалого часу вчений досліджує глобальну проблему захисту природного середовища життя і праці людини. У численних публікаціях автор наголошує, що екологічні проблеми, з якими нині стикається людство, впливають на всі сфери суспільного життя, а тому вимагають для їх вирішення скоординованих зусиль майже усіх учасників соціальних відносин у сфері взаємодії природи і суспільства.

Теоретичні розробки вченого були зреалізовані в законотворчій діяльності, оскільки В. В. Костицький, будучи народним депутатом України першого, другого та третього скликань, брав безпосередню участь у розробленні та ухваленні проектів Конституції України та багатьох законів, зокрема «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про охорону тваринного світу», «Про природно-заповідний фонд», «Про охорону атмосферного повітря», Лісового кодексу України та ін. [44, с. 68].

Словом, наукові пошуки проф. В. В. Костицького, без перебільшення, торкаються широкого кола питань правового регулювання у галузі охорони довкілля. Наш аналіз основних праць цього автора свідчить про різноплановість та важливість проведених досліджень і ґрунтовність сформульованих

пропозицій щодо ефективного вирішення конкретних актуальних проблем сьогодення.

Досліджуючи організаційно-правовий механізм регулювання в галузі охорони довкілля проф. В. В. Костицький формулює основні завдання створеної в Україні системи регулювання охорони навколишнього природного середовища, зупиняється на проблемі розроблення і прийняття нормативно-правових актів природоохоронної спрямованості, аналізує повноваження органів державної влади, правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування та громадських природоохоронних об'єднань щодо участі в прийнятті рішень з питань охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки держави [45].

Проф. В. В. Костицький, активно досліджує й гострі проблеми сучасного екологічного законодавства України. Автор, у своїй черговій праці, аналізуючи його норми та джерела, обґрунтовує авторські погляди та подає пропозиції щодо подальшого удосконалення галузевого законодавства [46; 47].

В іншому своєму дослідженні вчений наголошує на необхідності кодифікації вітчизняного екологічного законодавства. Варто пам'ятати про безпосередню залежність екологічного майбутнього нашого народу від стану чотирьох важливих складових: перша – розвинута система екологічного права, друга – ефективна система адміністративного контролю і регулювання, третя – розвинутий ефективний економічний механізм природокористування, спрямований на підтримання природоохоронної діяльності, четверта – розвинута правова культура. Характеризуючи екологічне законодавство, автор чітко виокремлює: сфери і напрями правого регулювання, функції держави з охорони довкілля, які включають створення екологічних програм, екологічний моніторинг і облік у галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічне нормування і лімітування, надання дозволів на спеціальне використання природних ресурсів, екологічну експертизу, контроль і нагляд у галузі охорони довкілля [48; 49; 50].

Зауважимо стосовно виникнення, становлення і розвитку специфічної контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів у даній сфері, то можемо стверджувати, що вона виникла з моменту формування самостійного окремого інституту правової охорони природи.

М. В.Краснова свої наукові пошуки присвятила розв'язанню проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України як пріоритетного принципу охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки в контексті реалізації концепції сталого розвитку, як важливого заходу стимулювання правомірної екологічної поведінки та державного примусу до правопорушників у цій галузі, як гарантії охорони та захисту екологічних прав громадян. Наукові результати були представлені в монографії «Компенсація шкоди за екологічним законодавством України» (2008) [51].

Аналізуючи наукові праці, в яких досліджується правова охорона довкілля, а особливо розкриваються проблеми наглядової чи контрольної діяльності правоохоронних органів України у цій сфері, можемо зробити висновок, що окремі аспекти цієї проблематики загалом уже були предметом наукового аналізу українських і зарубіжних учених.

Так, А. В. Котелевець займалася вивченням актуальних питань правозастосовчої діяльності у сфері екології. Така діяльність розглядається як діяльність компетентних державних органів у межах своїх повноважень по застосуванню норм екологічного права з метою захисту прав та інтересів відповідних суб'єктів.

Учена розкрила власне зміст поняття правозастосовчої діяльності в галузі екології, причому як необхідний елемент у визначення автором було включено й самозастосування норм екологічного права. Словом таке розгорнуте визначення подається вперше в еколого-правовій літературі.

Далі у своїй дисертації автор подала перелік основних суб'єктів застосування норм екологічного права. До його складу входять: місцеві органи влади і управління; спеціальні природоохоронні органи; органи суду,

прокуратури і міліції; громадські організації; власники та природокористувачі певних природних ресурсів. Деякі органи правозастосування не були включені в суб'єктний склад такої діяльності, оскільки екологічне правозастосування цих органів охоплює незначний обсяг у їх діяльності. Так, зокрема, не включені вищі органи влади та управління, оскільки вони виконують головним чином правотворчу функцію – приймають закони, підзаконних нормативних актів, правові норми яких застосовуються відповідними суб'єктами.

А. В. Котелевець аргументувала в узагальненому вигляді правозастосовну діяльність суб'єктів, що безпосередньо користуються природними ресурсами, здійснюють їх відтворення та забезпечують охорону навколишнього середовища. Також автором була проаналізована діяльність місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування в галузі екології. Водночас, було зазначено, що повноваження названих органів у цій сфері надто «перевантажені», оскільки їх діяльність багатоаспектна, до того ж багатьох випадках вимагає спеціальних знань. Тому було запропоновано правозастосовчу діяльність цих органів у значному обсязі передати спеціальним органам, залишивши за місцевими органами влади повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю спеціальних органів у галузі екології.

Крім того, у дисертаційному дослідженні А. В. Котелевець уточнюється компетенція і класифікація спеціальних природоохоронних органів, що застосовують правові норми в галузі екології. Наводяться слушні і обґрунтовані аргументи про необхідність створення єдиного державного органу управління всіма питаннями екології в Україні тощо [52, с. 19].

Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні спеціально досліджувала С. В. Шарапова [53]. У дисертаційному дослідженні вона аналізує поняття та подає класифікацію видів екологічного моніторингу. Екологічний моніторинг розглядається як один з елементів реалізації права людини на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище; правовий інститут екологічного права; функція управління у сфері природокористування та охорони довкілля. Досліджуються існуючі міжнародно-правові стандарти

про екологічний моніторинг, обґрунтовується можливість і необхідність їх імплементації в національне екологічне законодавство.

Значне місце у дисертаційній роботі відводиться комплексному дослідженню екологічного законодавства щодо здійснення екологічного моніторингу з приводу використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Проведено історичко-правовий аналіз інституту екологічного моніторингу, запропоновано конкретні етапи його виникнення та розвитку.

В.А. Зуєв дослідив у своїй дисертаційній праці організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища [54], обґрунтувавши створення сучасного механізму організаційно-правового забезпечення сталого природокористування та охорони навколишнього природного середовища. У праці аргументується необхідність створення державної концепції реформування органів державного екологічного управління, розподіл повноважень центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів на основі поресурсового підходу та розмежування повноважень з розпоряджання природними об'єктами і контрольно-інспекційних повноважень. На думку дисертанта, сучасна структура органів державного екологічного управління спеціальної компетенції повинна складатися з двох відомств за повної відсутності ознак підлеглості одне одному. До функціональних обов'язків спеціального органу, який буде здійснювати контрольно-інспекційні повноваження, дослідником віднесено погоджувальну функцію, експертну, інспекційну та інформаційну. Водночас, орган поресурсового управління має здійснювати дозвільну, науково-організаційну, інформаційну, еколого-просвітницьку діяльність, а також загальний екологічний моніторинг.

Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні докладно розглянуті в дисертаційному дослідженні О. Я. Лазора [55]. У цій праці автором досліджено теоретико-методологічні та адміністративно-правові засади розвитку державного

управління у сфері реалізації екологічної політики в сучасних умовах. Розкрито окремий механізм функціонування інституцій державного управління та місцевого самоврядування в галузі екології та природних ресурсів. Обґрунтовано концептуальні положення й принципи основних адміністративно-контрольних методів державного управління у цій сфері на основі теорії допустимого ризику. Поглиблено наукові знання з проблем державного управління у сфері реалізації екологічної політики, обґрунтовано методологічні підходи щодо еколого-економічної оцінки його стану. Розроблено та запропоновано напрями подальшого розвитку екологічної політики з метою гарантування екологічної безпеки як складової життєдіяльності людини, як невід'ємної умови сталого екологічного, економічного та соціального розвитку України.

Наукове дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави виконала М. Т. Гаврильців [56]. У кандидатській дисертації вона схарактеризувала теоретико-методологічні підходи щодо дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави, провела аналіз поняття, принципів і системи органів виконавчої влади, які виконують природоохоронну функцію держави.

Розкриваючи особливості адміністративної відповідальності у галузі охорони навколишнього середовища, дослідниця відзначає, що для відносин адміністративної відповідальності, в т. ч. за екологічні правопорушення, ефективне функціонування механізму застосування законодавства здатна забезпечити, в першу чергу, - оптимальна система органів адміністративної юрисдикції, в другу чергу - зважена законодавча регламентація самого процесу застосування законодавства, тобто етапів і стадій правозастосовчої діяльності, а також форм і методів діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду відповідних справ.

Отже, забезпечення ефективності охорони навколишнього середовища засобами адміністративної відповідальності багато в чому залежить від наявності сучасної та дієвої системи державних органів, наділених відповідними юрисдикційними повноваженнями. Працездатність зазначеної системи безпосередньо залежить від її внутрішнього устрою (структури), будови її складових (суб'єктних елементів) і чіткого закріплення їх повноважень та адміністративно-юрисдикційного статусу (сукупність прав і обов'язків у зв'язку із здійсненням юрисдикційної функції).

Автор зазначає, що державна політика в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки реалізується через окремі міждержавні, державні, галузеві, регіональні та місцеві програми, які покликані втілити в життя визначені пріоритети.

Н. В. Марфіна виконала дисертаційне дослідження присвячене інституту адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства [57]. Автором сформульовано поняття адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства та адміністративного лісового правопорушення. Аргументовано висновок про те, що адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства фактично є підінститутом інституту адміністративної відповідальності і може бути виокремлена для наукового дослідження на основі певної специфіки об'єкта регулювання, який складають суспільні відносини у сфері охорони, захисту і раціонального використання лісів.

У праці наведено класифікацію та вивчено повноваження органів адміністративної юрисдикції у зазначеній сфері. Зроблено обґрунтований висновок про необхідність передачі судам функцій органів адміністративної юрисдикції з розгляду адміністративних справ. Детально проаналізовано підстави притягнення до адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства та порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення. На підставі отриманих результатів дослідження автором запропоновано конкретні шляхи удосконалення матеріально-правових та

процесуальних норм чинного законодавства про адміністративну відповідальність за порушення лісового законодавства.

Крім того, аналіз лісового законодавства інших держав та практики застосування адміністративної відповідальності за його порушення дозволив дослідниці висвітлити наявні методи і форми державного управління у відповідній сфері, які заслуговують на увагу і можуть бути використані в законодавстві України.

І. А. Куян у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення» [58] проаналізувала поняття та правові засади адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення. У праці досліджено ознаки екологічного адміністративного правопорушення, запропоновано підходи, критерії та розроблено класифікацію екологічних правопорушень, з'ясовано їх місце в системі адміністративних правопорушень. Розглянуто види та зміст адміністративних стягнень, що накладаються за екологічні правопорушення. Внесено практичні пропозиції щодо підвищення ефективності адміністративних стягнень та порядку їх накладення.

У дисертації автор розглядає механізм застосування законодавства про адміністративну відповідальність за екологічні правопорушення, зокрема систему органів адміністративної юрисдикції в сфері охорони довкілля, форми і методи їх діяльності на кожному етапі провадження у справах про адміністративну відповідальність; з'ясовує місце і роль судових органів, зокрема адміністративних судів, щодо вирішення справ про адміністративну відповідальність за екологічні правопорушення.

В умовах сьогодення охорона природи стає однією з найгостріших нагальних соціальних проблем і виступає однією з найважливіших функцій держави, яку вона делегує своїм органам. Співвідношення природоохоронної функції держави і органів державної влади – це співвідношення загального і особливого в державній діяльності, де природоохоронна функція держави – це загальне в її діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища,

властиве тією чи іншою мірою визначеним органам державної влади, а функції органів державної влади – саме те особливе, що відрізняє їх один від одного.

Як відомо, специфічну діяльність з охорони природи у межах своєї компетенції здійснюють уповноважені державою органи виконавчої влади, які, уже звично, в залежності від виконуваних ними повноважень у сфері природоохорони диференціюють на загальні, спеціальні та інші органи забезпечення природоохоронної функції держави, про що докладно і розлого йтиметься в наступних підрозділах нашого дослідження.

Окреме наукове дослідження адміністративно-правової охорони тваринного світу та ролі міліції у її здійсненні провів В. І. Книш [59]. Причому визначення системи адміністративно-правового регулювання охорони тваринного світу автором кандидатської дисертації здійснено не з позиції юридичних властивостей спеціальних нормативних актів, а через призму основних напрямів нормативного забезпечення цього виду природоохоронної діяльності. Адміністративно-правова охорона тваринного світу здійснюється через розгалужену систему нормативних актів, правда деякі з них безперечно потребують удосконалення.

Оскільки адміністративно-правова охорона тваринного світу здійснюється значною кількістю суб'єктів, особливу увагу В. І. Книш приділяє визначенню і характеристиці їх видів та повноважень. Разом з тим, до них віднесено лише тих суб'єктів державної та недержавної діяльності, які підпадають під визначення «суб'єкти публічного управління», – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. До зазначеної категорії суб'єктів, на думку автора, необхідно віднести також й Президента України, адже зміст та межі президентських повноважень дозволяють, без сумніву, визнати його активним суб'єктом управлінської діяльності. Можливим є зарахування до кола суб'єктів публічного управління і недержавних за характером своєї діяльності суб'єктів (напр., об'єднання громадян) у разі делегування їм державно-владних повноважень.

Теоретичним і практичним проблемам охорони навколишнього природного середовища адміністративно-правовими заходами присвятила кандидатське наукове дослідження Л. П. Коваленко [60]. У праці досліджуються питання, що стосуються сутності, особливостей та видів заходів адміністративного примусу в галузі охорони природи; система та види адміністративних стягнень; причини й умови здійснення правопорушень у сфері екології.

Внаслідок узагальнення літературних джерел, вивчення та аналізу практичного матеріалу автором системно і комплексно розкрито правову природу, суть та проблеми реалізації заходів з охорони довкілля, сформульовано на цій підставі пропозиції щодо доповнення і зміни чинного законодавства та включення запропонованих положень до нормативно-правових актів.

Водночас, Л. П. Коваленко формулює поняття адміністративно-правових заходів охорони довкілля, під якими розуміє встановлені державою засоби впливу на суспільні відносини у сфері охорони природи для забезпечення належного порядку, припинення й попередження правопорушень у галузі екології; притягнення до відповідальності порушників; відшкодування збитків, завданих правопорушеннями природним об'єктам, а також відновлення природних ресурсів.

Посилаючись на отримані наукові результати, дослідник робить висновок про те, що адміністративно-правові заходи охорони природи за своїм змістом суттєво відрізняються від інших правових заходів. Можливість їх застосування і практичне використання створюють умови для забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу.

Адміністративно-правовому регулюванню екологічної діяльності присвячено дисертаційне дослідження К. А. Рябець [61], в якому в узагальненому вигляді проведений розширений аналіз сучасної системи

державного управління в сферах охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування.

Під управлінням охороною навколишнього природного середовища автор розуміє спрямування та керівництво діями з приводу забезпечення виконання норм і вимог природоохоронного законодавства, а для управління природокористуванням відповідно – природоресурсового законодавства.

Таким чином, функції державного управління охороною навколишнього природного середовища й раціональним природокористуванням – це основні напрями діяльності органів державної влади в галузях охорони навколишнього природного середовища і ефективного використання природних ресурсів.

Заслуговує на особливу увагу докторське дисертаційне дослідження Х. П. Ярмачі, яке присвячене аналізу проблем адміністративно-наглядової діяльності міліції в Україні [62]. Вченим розроблена цілісна теорія адміністративно-наглядової діяльності, сформульовано ряд нових положень і висновків. Адміністративно-наглядова діяльність міліції розглядається як один з напрямів скорочення державного втручання в діяльність юридичних і фізичних осіб, за рахунок суттєвого звуження обсягу власне контролю.

З'ясовано методологічні основи адміністративно-наглядової діяльності міліції, для чого визначено співвідношення контролю та нагляду в теорії управління, сутність адміністративного нагляду, його роль у правоохоронній діяльності міліції. Схарактеризована система правового регулювання адміністративно-наглядової діяльності міліції, її зміст, види, форми та напрями, а також проблеми забезпечення її законності. Подальший розвиток отримав аналіз адміністративно-наглядової діяльності міліції як з управлінської, так з юридичної точок зору; в першому випадку адміністративний нагляд розглянуто як функція управління, стадія управлінського циклу, у другому - як засіб забезпечення законності, що застосовується міліцією.

Автор обґрунтував положення, що метою адміністративного нагляду є не тільки попередження правопорушень, але й їх виявлення, і припинення, а також притягнення порушників до відповідальності. У новому аспекті визначено

напрями адміністративно-наглядової діяльності міліції, серед яких: нормотворчість; організаційно-масова (профілактична) діяльність; застосування адміністративно-запобіжних заходів; застосування заходів припинення, а також притягнення винних осіб до відповідальності.

Х. П. Ярмакі уточнено організаційні аспекти адміністративно-наглядової діяльності, до яких віднесено: аналітична робота; прогнозування, планування, забезпечення адміністративно-наглядової діяльності (у тому числі правове, інформаційне, кадрове, матеріально-технічне, фінансове); координація наглядової діяльності; контроль і нагляд за її здійсненням; коригування адміністративно-наглядової діяльності міліції. Правові основи здійснення міліцією адміністративно-наглядової діяльності проаналізовані з точки зору забезпечення прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Дисертаційне дослідження, присвячене комплексному аналізу адміністративно-правових засад охорони навколишнього природного середовища та природокористування, було виконане О. А. Улютіною [63].

Автор узагальнює адміністративно-правову охорону навколишнього природного середовища та природокористування, виділяючи це поняття у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні – це діяльність уповноважених органів виконавчої влади, яка ґрунтується на нормах права і спрямована на збереження довкілля в цілому та його окремих компонентів, зменшення техногенного навантаження на нього, забезпечення безпеки населення від негативного впливу навколишнього природного середовища та природокористування. У вузькому – система адміністративних заходів, форм та методів впливу, які застосовують органи виконавчої влади різного рівня для примушування забруднювачів навколишнього природного середовища обмежити викиди шкідливих речовин у природні та техногенні середовища, а також для матеріального стимулювання добросовісних природокористувачів.

Автором зазначається, що структура адміністративно-правового регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища та

природокористування в Україні представлена органами державної влади всіх рівнів.

Аналізуються ознаки понять «контроль» та «нагляд» у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування. Акцентується увага на тому, що адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування є важливим складовим елементом правового забезпечення раціонального природокористування, відновлення екологічних об'єктів і охорони довкілля. Досліджується теорія, організація та нормативно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища та природокористування у зарубіжних країнах.

Дисертаційна робота О. М. Хіміч присвячена дослідженню адміністративно-правових заходів, які застосовуються міліцією щодо забезпечення екологічної безпеки та протидії екологічним правопорушенням [64].

Автором сформульовані важливі пропозиції автора щодо удосконалення застосування міліцією заходів правового примусу до порушників природоохоронного законодавства. У праці класифіковано основні форми і методи діяльності міліції щодо попередження адміністративних правопорушень в екологічній сфері, у т. ч. й у взаємодії з іншими органами, містяться конкретні рекомендації, спрямовані на вдосконалення роботи органів внутрішніх справ з профілактики правопорушень у сфері екологічної безпеки.

С. В. Таранушич досліджував у своїй дисертаційній праці організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури в Україні. Автором розглянуто місце та роль прокуратури у системі державних органів, які виконують природоохоронні функції. Особлива увага приділена проблемам прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища. Досліджено питання представництва природоохоронним прокурором екологічних інтересів громадянина або держави в суді, розслідування злочинів проти довкілля, координації прокуратурою дій

правоохоронних органів у боротьбі з екологічною злочинністю. Розкрито сутність і зміст організації роботи природоохоронного прокурора тощо [65].

Дослідженням організаційно-правових аспектів прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля займався В. І. Бабенко [66]. У дисертаційній праці розглядається значення прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища в Україні в умовах триваючої реформи судових і правоохоронних органів.

Так, автором проаналізовано питання, пов'язані з визначенням поняття, змісту та структури прокурорського нагляду за дотриманням законодавства про охорону навколишнього середовища. Нагляд прокурора за дотриманням законів про охорону навколишнього природного середовища (або «довкілля») розглядається як підфункція загальної функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Прокурорський екологічний нагляд поділяється на окремі напрями залежно від особливостей законодавства, що стосується охорони окремих природних об'єктів та найважливіших екологічних цінностей, які захищаються законом.

Автор праці дійшов висновку, що прокуратура в умовах сьогодення здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів про охорону довкілля, тобто здійснює екологічний нагляд. Такий нагляд, водночас, не суперечить діяльності органів природоохоронного контролю, і є однією з реальних гарантій дотримання екологічних прав громадян України та інтересів держави, фактичного захисту екологічної безпеки суспільства.

На основі аналізу чинного законодавства та практики його застосування здійснена наукова класифікація правових засад діяльності прокурора у сфері охорони навколишнього середовища, які розділені на такі групи: а) конституційне регулювання прокурорсько-наглядових відносин; б) регулювання цих відносин законами України «Про прокуратуру», «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими законодавчими актами, зокрема, тими, якими встановлено відповідальність за вчинення

екологічних правопорушень.

Значна увага у праці приділяється розгляду питання оцінки ефективності прокурорського нагляду за дотриманням законів в екологічній сфері. Дослідник вказує на необхідність додаткових заходів для удосконалення управління і організації роботи в системі прокуратури. Зміст управлінської діяльності в органах прокуратури повинні визначати дві основні функції – керівництво та організаційне забезпечення.

Дослідженням проблем прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство у справах про злочини проти довкілля займалася Я. М. Толочко [67].

Автор кандидатської дисертації розкрила правова природу, об'єкт, предмет і правові основи прокурорського нагляду у перебігу досудового розслідування, завдання та повноваження прокурора. У праці розроблено тактику і методику прокурорсько-наглядової діяльності у справах про злочини проти довкілля тощо.

Цікавою та актуальною є дисертаційна праця О. Б. Федоровської, яка досліджувала проблему правового забезпечення громадського екологічного контролю. У праці сформульоване поняття громадського екологічного контролю, визначено його функції, мету, завдання, об'єкт, суб'єкти та види, наведена періодизація виникнення та розвитку громадського екологічного контролю в Україні. Здійснено аналіз правового регулювання діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля та громадських природоохоронних організацій у законодавстві України та інших держав тощо [68].

Іншим актуальним дослідженням є кандидатська праця Г. В. Мороз, у якій розглянуто питання правового регулювання участі громадськості в прийнятті важливих рішень у галузі охорони довкілля [69].

У праці аналізується процес становлення і розвитку інституту участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень, розкривається сутність поняття “громадськість”, категорій “екологічно значимі рішення”, “форми

участі громадськості у прийнятті екологічно значимих рішень”, характеризуються особливості їх реалізації при прийнятті таких рішень. Сформульована низка пропозицій щодо удосконалення правового регулювання відносин у сфері здійснення громадської природоохоронної діяльності.

Н. О. Максименцева підготувала дисертаційне дослідження щодо проблеми правового забезпечення поводження з небезпечними відходами [70].

У праці зазначено, що діяльність, пов’язана з небезпечними відходами, в залежності від її призначення та результатів, може бути диференційована на три відособлені функціональні типи, що легалізуються національним законодавством у цій сфері та набувають характеру правових форм поводження з небезпечними відходами. Зазначені правові форми, а саме: запобігання утворенню відходів, здійснення операцій поводження з небезпечними відходами та контроль за вказаними операціями й нагляд за місцями видалення, становлять фактичний зміст поняття “поводження з небезпечними відходами”.

Досліджено структурно-функціональні та процесуальні засоби забезпечення у сфері поводження з небезпечними відходами, в яких реалізується спеціальна правосуб’єктність державних, самоврядних та громадських органів щодо попередження негативного впливу небезпечних відходів на життя та здоров’я людей і навколишнє природне середовище. До таких правових механізмів у сфері поводження з небезпечними відходами належать наступні: прогнозування (планування); стандартизація й нормування; державний облік та паспортизація відходів; ведення реєстрів об’єктів утворення, оброблення й утилізації та місць видалення відходів; ведення кадастрів; екологічний аудит у цій сфері; ліцензування (надання дозволів); організація здійснення експертизи; інформування; ідентифікація об’єктів поводження з небезпечними відходами; декларування безпеки таких об’єктів; екологічний контроль, нагляд та моніторинг у сфері поводження з небезпечними відходами.

Правові аспекти екологічного ризику досліджував у своїй дисертаційній праці О. М. Фролов [71].

Обґрунтовано науковий підхід щодо юридичного розуміння екологічного ризику, як об'єктивної обставини, яка суб'єктивно усвідомлюючись, може бути закладена у підґрунтя правового регулювання: 1) як передумова виникнення, формування, розвитку, зміни та припинення правовідносин екологічної безпеки; 2) як чинник, що впливає на формування особливої правосуб'єктності учасників екологічно небезпечної діяльності та правового статусу осіб, які постраждали внаслідок надзвичайних екологічних ситуацій. Аргументується вплив екологічного ризику на правовий режим об'єктів правовідносин щодо забезпечення екологічної безпеки, на формування специфічного змісту обов'язків учасників екологічно небезпечної діяльності та відповідальності держави за прояви екологічного ризику.

Дослідник стверджує, що захисна функція екологічного ризику обумовлена ризикованістю екологічно небезпечних видів діяльності, що впорядковується законодавцем шляхом легалізації такої діяльності, а отже: 1) встановлення меж дозволеної та недозволеної екологічно-значимої поведінки; 2) визначення переліків екологічно небезпечних видів діяльності на підставі реальної наявності небезпечних речовин та порядку їх здійснення; 3) об'єктивації відповідальності суб'єктів з одночасним наданням їм відповідних прав на ризик; встановлення меж державного регулювання ризикованої діяльності та порядку її тимчасової заборони; 5) обмеження, припинення, впорядкування компетенції наглядових, контрольних, управлінських органів, посадових осіб органів ліцензійної системи у сфері екологічної безпеки.

Правові засади здійснення екологічно небезпечної діяльності в Україні досліджував Л. О. Боднар [72].

На думку автора захищеної кандидатської дисертації, сучасний стан правового регулювання екологічно небезпечної діяльності охоплює: а) адміністративні обмеження екологічно небезпечної діяльності (прямі заборони екологічно небезпечної діяльності, заходи нормативного характеру; заходи запобіжного характеру; заходи обліково-інформативного характеру; заходи контрольно-наглядового характеру); б) економічні заходи обмеження

екологічно небезпечної діяльності (екологічне податкове стимулювання, екологічне оподаткування і страхування); в) обмеження екологічно небезпечної діяльності у надзвичайних ситуаціях; г) правову відповідальність за порушення законодавства про екологічно небезпечну діяльність.

У дисертаційному дослідженні сформульована система адміністративних заходів обмеження екологічно небезпечної діяльності, до якої входять: 1) прямі заборони екологічно небезпечної діяльності; 2) обмеження нормативного характеру: екологічне нормування, лімітування, стандартизація та сертифікація; 3) обмеження запобіжного характеру: дозвільна система й екологічне ліцензування, погодження, узгодження, екологічна експертиза; 4) обмеження обліково-інформативного характеру: реєстрація суб'єктів екологічно небезпечної діяльності і джерел екологічної небезпеки, екологічна статистика, екологічна паспортизація, екологічне декларування й екологічне маркування; 5) обмеження контрольно-наглядового характеру: екологічний моніторинг, контроль і аудит.

Окрім того, варто відзначити, що розробці проблем забезпечення та реалізації екологічних прав людини і громадянина в Україні присвятили свої наукові праці такі українські вчені-правознавці, як от: Г. В. Анісімова [73], В. Л. Бредіхіна [74], С. Г. Грицкевич [75], Ю. В. Дика [76], Н. Р. Кобецька [77], Л. П. Решетник [78] та ін.

Підсумовуючи викладене вище, можемо констатувати, що вітчизняними вченими було приділено багато уваги дослідженню різноманітних аспектів екологічної проблематики, зокрема охорони навколишнього природного середовища.

Натомість, питання, які стосуються адміністративно-правових засад регулювання охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, а зокрема нагляду правоохоронних органів у даній сфері, свідчить про недостатнє вивчення і дослідження названих проблем, а, отже, вони досі не отримали належного ефективного вирішення. Саме тому, використовуючи результати попередніх досліджень у різних галузях науки ми

бнамагатимемось розглянути різноманітні аспекти окресленої проблематики та сформулювати на цій основі висновки і пропозиції, які в подальшому стануть підґрунтям для подальшого удосконалення наглядової діяльності правоохоронних органів щодо охорони природи.

Виявлення існуючих недоліків і прогалин адміністративно-правового регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища і надання пропозицій щодо його удосконалення, на нашу думку, неможливе без опрацювання історичного підґрунтя (досвіду), передусім з'ясування особливостей формування та розвитку нормативно-правової бази у цій сфері. Науковий аналіз зазначеної бази, а також новітніх тенденцій у цій царині буде здійснено у наступному розділі дисертації.

1.2. Становлення та розвиток вітчизняного природоохоронного законодавства

Безперечно, що важливою ланкою серед юридичних умов здійснення прав на безпечне довкілля є наявність розгорнутої системи законодавства, яка шляхом закріплення гарантій і правової регламентації поведінки суб'єктів сприяє його реалізації [79, с. 25].

Термін “законодавство” – один із базових у юридичній науці й практиці, а тому і один з найуживаніших у юридичній літературі. Він досить поширений і в текстах нормативно-правових актів, однак, незважаючи на це, його зміст нормативно ще не визначений. Отже, фактично застосовується в нормативно-правових актах довільно, навмання [80, с. 203].

У науково-енциклопедичних, довідкових та словникових виданнях наводяться визначення терміну “законодавство”. Зокрема, його розглядають як: 1) систему нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини [81, с. 274-275]; 2) структурно впорядкована сукупність (система) нормативних правових актів, які знаходяться між собою в певному усталеному співвідношенні; форма вираження об'єктивного права [82, с. 326]; 3) комплекс

нормативно-правових актів держави, прийнятих у межах повноважень її правотворчими органами, найважливішим з яких є закон [83, с. 187].

Через відсутність серед науковців однастайності в розумінні цього складного поняття і наявності великої кількості різних науково обґрунтованих позицій, на сьогодні немає його нормативного закріплення, дискусія триває.

Якщо законодавство – насамперед форма існування правових норм, засіб надання їм визначеності й об'єктивності, їхньої організації й об'єднання в конкретні правові акти, то система законодавства – це не просто сукупність таких актів, а їхня диференційована система, заснована на принципах субординації і скоординованості усіх її структурних компонентів. Тісний взаємозв'язок між ними забезпечується з урахуванням сукупності різноманітних чинників, головним із яких є предмет регулювання й інтерес законодавця в раціональній, комплексній побудові джерел права [84, с. 264].

На початку 60-х рр. ХХ ст. в науковий обіг вперше було уведено термін «природоохоронне законодавство». Це поняття на довгі роки стало домінуючим у наукових дискусіях стосовно існування нової комплексної актуальної і важливої галузі права і законодавства із відповідною назвою [6, с. 18].

На даний час в Україні створено сучасну розгалужену систему законодавства про охорону довкілля, основною складовою якого є нормативно-правові акти, що регулюють екологічні відносини.

Фахівці екологічного права вважають, суспільні відносини, які регулює екологічне законодавство України є дуже різноманітними та особливими і тому воно є багатогалузевою системою нормативних актів різної юридичної сили [85, с. 20].

Така позиція заслуговує на увагу і підтримку, адже одну лише галузь екологічного права забезпечує декілька окремих систем законодавчих кодифікованих актів, як-от: Земельний, Водний, Лісовий кодекси, Кодекс про надра, низка Законів України: «Про природно-заповідний фонд», «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ» та інші.

У силу ст. 1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є регулювання відносин у галузі охорони, використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, запобігання та ліквідації негативного впливу господарської й іншої діяльності на навколишнє природне середовище, збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних із історико-культурною спадщиною [86].

Деякі вчені пропонують розглядати екологічне законодавство у широкому та вузькому розумінні. В широкому тлумаченні до його складу включаються нормативно-правові акти, що регламентують відносини по забезпеченню вимог екологічної безпеки, правовій охороні і раціональному використанню природних ресурсів, стосовно спеціального правового режиму територій, що зазнали негативного впливу, поводження з екологічно небезпечними речовинами тощо. Самостійними елементами у його складі виступають земельне, флористичне, фауністичне, атмосферно-повітряне, водне, гірниче законодавство, а також інші окремі нормативно-правові акти зазначеного спрямування.

У вузькому трактуванні екологічне законодавство регламентує багатоманітні правовідносини щодо принципів екологічного права, а також його об'єкти і суб'єкти; загальні засади забезпечення вимог екологічної безпеки, права власності на природні об'єкти й комплекси; екологічне управління, природокористування; екологічні права та обов'язки громадян, форми і способи їх захисту тощо [87, с. 111-112].

Подібну думку висловлюють й інші дослідники даного питання. Її прибічниками є В. І. Андрейцев [88, с. 23]; М. М. Бринчук [89, с. 25], М. І. Малишко [34, с. 20] та інші. Вони вважають, що система екологічного законодавства, складається із двох великих груп правових норм – природоресурсових та природоохоронних.

Враховуючи той факт, що екологічне законодавство розвивалося у перебігу охорони різноманітних природних ресурсів, при розгляді питання розвитку природоохоронного законодавства та історії його становлення не можливо не торкнутися проблем формування конкретного ресурсного законодавства (водного, земельного, фауністичного, з охорони тварин, лісового, з охорони атмосферного повітря тощо).

У вітчизняній правовій літературі зустрічається, наприклад, така періодизація розвитку екологічного законодавства: перший період – з часів “Руської Правди” й до 1917 р.; другий період – з 1917 до 1991 р.; третій період – з 1991 р. й до сьогодні [39, с. 23]. Є деякі дослідники, котрі ще виділяють окремий період – від часу прийняття Закону України «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. до сьогодні [90, с. 166].

Інші науковці, досліджуючи процес формування законодавчої бази з регулювання діяльності органів державного управління в галузях охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів України, поділяють його на два періоди: дореволюційний та радянський [61, с. 6].

Дещо подібно характеризуються етапи становлення та розвитку російського екологічного законодавства їхніми дослідниками-правознавцями. Так, М. М. Бринчук виокремлює три етапи розвитку екологічного права, і, як наслідок, і три періоди формування екологічного законодавства: а) до 1917 р.; б) радянський період; в) нинішній. Зумовлено це тим, що законодавство у сфері охорони природи після 1917 р. має більш чітку екологічну спрямованість і тому є цікавішим для дослідження [91, с. 76].

Цікаво, що учений Б. Ф. Єрофєєв, виділяє наступні періоди: а) 1917 – 1968 рр.; б) 1968 – 1988 рр.; в) 1988 – сьогодні [92, с. 148].

Очевидно, що законодавство до 1917 р., хоча мало в деякій мірі природоохоронний характер, проте захищало в основному інтереси власника і тому, мабуть, все ж таки було менш цікавим для серйозних науковців.

Зрозуміло, що різноманітність характеристики періодів еволюції природоохоронного законодавства у наукових працях спричинена, перш за все вибором різних критеріїв та підходів її авторів.

Однак, запропоновані вище класифікації етапів формування і розвитку екологічного законодавства не відображають, на наше переконання, всієї повноти цього непростого питання.

У перебігу характеристики законодавства в сфері екології україн необхідно розглянути конкретні етапи його історичного розвитку в різні періоди, бо використання багатого досвіду і не менш позитивного законотворення наших попередників дасть нам можливість збагатити, розвинути та удосконалити сучасні вітчизняні закони, забезпечити тяглість, безперервність традицій, а в кінцевому результаті – прогрес.

Думається, у розвитку українського екологічного законодавства можна виділити такі етапи: перший – природоохоронне законодавство Київської Русі та Галицько-Волинського князівства (VI – перша пол. XIV ст.); другий - природоохоронне законодавство під час перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої (кін. XIV ст. – перша пол. XVII ст.); третій - природоохоронне законодавство у період створення української Козацької держави та подальшого обмеження її суверенітету (друга пол. XVII – XVIII ст.); четвертий - природоохоронне законодавство у період перебування українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперій (кінець XVIII – поч. XX ст.); п'ятий - природоохоронне законодавство під час відродження української державності (1917 – 1920 рр.); шостий - природоохоронне законодавство радянської України (1920 – 1991 рр.) та західноукраїнських земель, які входили до складу Польщі до 1939 р; сьомий - природоохоронне законодавство незалежної України (з 1991 р.).

Перший етап. З історичних джерел відомо, що праукраїнці жили великими племенами в межах певної території, вели натуральне господарство і спільно вирішували багато проблем. На той час все необхідне для життя вони

брали від лісу. Наявність лісових промислів сприяла пізнанню багатьох особливостей та закономірностей природи. На підставі цих уявлень серед населення Русі – України склалися звичаї й усні правила поведження і користування природними благами. З часом вони стали багатовіковими традиціями і люди виконували їх добровільно і свідомо через господарські та інші правила.

Зрозуміло, що не усі звичаї перетворювалися на правові норми. Звісно, для такої трансформації необхідна наявність розвиненої звичаєво-правової культури народу, яка поступово перетворюється на право, як виражену волю держави. Тому виникнення держави спричинило перехід багатьох важливих, перевірених часом норм народних традицій, правил і звичаїв у норми законів. Першим відомим нормативним документом (кодифікацією звичаєвого права), що сформувався на їх органічній основі стала «Руська Правда», правові норми якої упродовж багатьох століть суттєво і безпосередньо впливали на розвиток давньоруського законодавства.

Таким чином, у ранньофеодальний період у Давньоруській державі утворився певний комплекс необхідних умов, які сприяли поступовій трансформації норм звичаєвого права в положення закону. Унаслідок цього процесу питання охорони лісів і розвитку пов'язаних з ними промислів знайшли своє загальне відображення в «Руській Правді» та в її різних редакціях [93, с. 90-91].

Як правильно зазначається у спеціальній літературі, - період за часів Київської Русі характеризувався насамперед правовим обмеженням використання окремих природних ресурсів, найчастіше дикої фауни, лісу, води та землі [94, с. 98].

Другий етап. Внаслідок жорстокої монголо-татарської навали відбувся поділ земель Київської Русі. Значна їх частина опинилася у складі Великого князівства Литовського. Основними нормативними документами, які врегульовували суспільні відносини, в т. ч. природоохоронні, були Статути Великого Князівства Литовського, прийняті в редакціях 1529, 1566, 1588 рр..

Іншими природоохоронними нормативними актами Великого Князівства Литовського були «Устав на волоки» 1557 р. та Лісовий Устав 1567 р. До речі, як відзначається в літературі, Лісовий Устав – був одним із перших прийнятих в Європі законів з охорони лісів. У ньому відображено шість напрямів правотворчої діяльності: 1) адміністративний поділ лісів на лісництва; 2) регламентування рубок; 3) регламентування полювання і рибальства; 4) контроль за проведенням рубок, рибальством та полюванням; 5) економічне стимулювання роботи лісової охорони; 6) встановлення плати за користування природними ресурсами [95, с. 128].

Причому норми литовських статутів продовжували діяти в Україні приблизно до початку ХІХ ст. та мали значний вплив, у т. ч. й на формування польського і російського природоохоронного законодавства.

Ще в 1434 р. українські землі – Галичина, Львівська, Перемишлянська землі увійшли до складу Польського королівства. Відносини з охорони природи регулювалися в основному указами та декретами королів [96; 97].

Підсумовуючи вищесказане, варто відзначити той дуже важливий факт, що українське екологічне законодавство безперечно має древні правові корені, підґрунтям воно зародилося та розвивалося на багатовіковій, надійній основі власних правових традицій і звичаїв.

Третій етап. Правові традиції та спосіб мислення (менталітет), підходи щодо охорони та дбайливого ставлення до природи передалися і козацтву, як провідній суспільній верстві, вплинули на подальший прогресивний розвиток, удосконалення правових норм.

З метою налагодження охорони природи видавалися грамоти гетьмана та розпорядження Коша, окремі Універсали, ордери, інструкції, листівки, декрети. Створювалися спеціальні мобільні озброєні команди правоохоронців з метою затримання і арешту правопорушників [98, с. 168-169].

Козаки добре розуміли необхідність вирішення питання про відтворення ресурсів природи, тому відомо чимало ордерів, виданих канцелярією

Запорізької Січі, наприклад, у яких йшлося про висаджування дерев, особливо "плодовитих", а також про їх охорону [99, с. 226].

Правотворчі ідеї козацтва серйозно вплинули на розвиток українського національного природоохоронного законодавства, та, на жаль, цілеспрямована загарбницька політика імперської Росії з поширення свого національного законодавства на наші землі, а далі й відверта агресія, деформували і перервали цей важливий правовий процес.

Після фактичного знищення козацтва і подальшого загарбання українських земель царською Росією в якості законодавства щодо охорони розглядаються різноманітні Уложення, укази царя, урядові розпорядження, інструкції, вказівки тощо.

Четвертий етап. 80-90-ті роки XIX ст. були відзначені в Російській імперії бурхливим розвитком промисловості, і як наслідок - початком серйозного забруднення навколишнього природного середовища.

Так, у кінці XIX - початку XX ст. проблемою забруднення води та повітря цілеспрямовано займалися лікарі-гігієністи і вчені-іхтіологи. Посильну допомогу охороні довкілля надавали земства, генерал-губернатори, Міністерство внутрішніх справ. Уже в останні десятиліття XIX ст. в Російській імперії було прийнято декілька природоохоронних законів.

Зокрема, питання з охорони природи урегульовувалися Статутами (промисловий і будівельний), Укладом про покарання 1885 р., Зводом законів 1892 р., різноманітними циркулярами [100; 101].

На західноукраїнських землях, які входили до складу Австро-Угорської імперії діяли універсали (1782 р. і 1807 р), закони, правила тощо, які мали дотичність до правоохоронної тематики [97].

П'ятий етап. Звісно, у період громадянської війни менш усього думали про охорону природи. Правда, видавалися окремі циркуляри, постанови, рішення, відновлювали діяльність певних комітетів природоохоронного спрямування.

Шостий етап. На території Західної України, окупованої Польщею, в 20-30-х рр. ХХ ст. налагоджувалася охорона природи, активно видавалися укази, закони, декрети, затверджувалися статuti, правила, положення. Наприклад, 3 грудня 1927 р. в Польщі було прийнято новий мисливський закон. До кінця 30-х років було підготовлено проект нового мисливського закону, правда, прийняти який не встигли – почалася Друга світова війна [102]. У січні 1919 р. в Польщі було видано декрет «Про організацію охорони лісів». У 1920-х р. було видано чимало указів, які поліпшували охорону лісів [103].

Рибоохоронне законодавство включно з територією українських земель, було доволі ефективним. Зокрема, у 1921 р. Львівським воєводством у межах своїх земель було затверджено спеціальний рибальський Статут [104].

У березні 1932 р. в Польщі було затверджено положення «Про рибальство». Це Положення стало правовою базою для організації громадських рибоохоронних спілок.

Зазначимо, що питання охорони природи в Українській РСР регулювалися численними нормативно-правовими актами. Проте, ми зупинимося лише на деяких із них.

Рада Міністрів УРСР (уряд), як самостійно, так і спільно з ЦК Компартії України, приймали різноманітні постанови, декрети, розпорядження, положення, правила. Наприклад, цим урядом 20 грудня 1957 р. було прийнято постанову «Про заходи щодо поліпшення використання лісових ресурсів та відтворення лісів в Українській РСР» [105], 3 червня 1949 р. постанову «Про охорону природи на території Української РСР» [106], 8 серпня 1969 р. постановою Ради Міністрів УРСР затверджено Положення «Про полювання і мисливське господарство Української РСР» [107].

З 1944 р. до початку 70-х р. було прийнято понад 30 постанов і розпоряджень уряду щодо охорони вод і більше 10 – щодо охорони повітря (частина з яких - спільно з ЦК КПУ). Проте, науково обґрунтованої законодавчої політики у цій царині не існувало. Найчастіше ці постанови логічно і закономірно з'являлися слідом за союзними. В інших випадках – як

своєрідна реакція на екологічні катастрофи регіонального, локального масштабу [108].

У 1970-х рр. було прийнято ще кілька урядових постанов: «Про незадовільний стан охорони лісів від пожеж», «Про створення системи полезахисних лісонасаджень у колгоспах і радгоспах УРСР» тощо [109].

Деякі з них мали неабияке значення для охорони природи в УРСР.

Верховна Рада УРСР, прийняла низку законів природоохоронного змісту, зокрема, «Про охорону природи Української РСР» від 30 червня 1960 р. (далі – Закон УРСР від 30 червня 1960 р.) [110], Закон «Про охорону та використання тваринного світу» від 27 листопада 1981 р. [111], Закон «Про охорону атмосферного повітря» від 27 листопада 1981 р. [112]; кодекси: Земельний кодекс від 8 липня 1970 р. [113], Водний кодекс від 9 червня 1972 р. [114], Кодекс про надра від 25 червня 1976 р. [115], Лісовий кодекс від 13 грудня 1979 р. [116].

Питання охорони природи знайшли відображення і у Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 р. [117] та Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. [118]. Так, ст. 11 Конституції СРСР та ст. 11 Конституції УРСР регламентували виключну власність держави на землю, її надра, води і ліси. Важливою основою природоохоронного законодавства УРСР був зміст ст. 18 Конституції Союзу РСР: «в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь у СРСР здійснюються необхідні заходи для охорони і науково-обґрунтованого, раціонального використання землі та її надр, водних ресурсів, рослинного й тваринного світу, для збереження в чистоті повітря і води, забезпечення відтворення природних багатств та поліпшення середовища, яке оточує людину». Право громадян СРСР на охорону здоров'я, яке реалізувалося завдяки заходам по оздоровленню навколишнього середовища, гарантувалося ст. 42 Конституції СРСР. Основний закон СРСР покладав на всіх радянських громадян обов'язок берегти природу, охороняти її багатства (ст. 67 Конституції СРСР).

Слід наголосити, що важливою ознакою радянського етапу розвитку українського екологічного законодавства є якраз перехід правового

регулювання у галузі охорони природи у свою вищу фазу – прийняття окремих спеціальних законів так кодексів. І саме Закон УРСР від 30 червня 1960 р. поклав початок цього позитивного процесу.

Це був перший в історії УРСР закон, який регулював увесь складний комплекс суспільних відносин у галузі охорони природи та раціонального використання природних ресурсів. Складався з 11 розділів. У розділах 1, 2 визначалися: поняття охорони природи, об'єкти такої охорони, державні органи та громадські організації, відповідальні за охорону природи в радянській республіці. Під охороною природи розуміли комплекс державних і громадських заходів, спрямованих на збереження, раціональне використання, розширене відтворення та розвиток природних ресурсів. Державній охороні підлягали земля, надра, водні ресурси, ліси, полезахисні й лісоохоронні лісосмуги, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні визначні природні об'єкти, природні заповідники й заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та інші природні багатства, як втягнуті в господарський обіг, так і ті, що не експлуатуються. Закон закріплював право виключної державної власності на природні ресурси.

Розділи 3-8 присвячені регулюванню відносин у галузі охорони й раціонального використання конкретних природних ресурсів (землі, вод, лісів, надр тощо) та охорони повітря від забруднення. В розділі 9 містилися правові норми, що визначали порядок організації й режим охорони державних заповідників, а також інших об'єктів природи, які становлять наукову і природоісторичну цінність або є пам'ятками природи республіканського чи місцевого значення. Відповідно до положення розділу 10 усі громадяни зобов'язані сприяти охороні природи. Розділ 11 спрямовував відповідні державні органи й громадські організації на розроблення та здійснення комплексу заходів, в тому числі нагляду, в сфері охорони природи. Нормами цього ж розділу регулювалися питання юридичної відповідальності за порушення природоохоронних правил.

Указом Президії Верховної Ради УРСР від 25 березня 1967 р. [119] було створено в Українській РСР Державний комітет з охорони природи. Метою діяльності даного комітету було виконання норм Закону УРСР від 30 червня 1960 р. Разом з існуючими інспекціями міністерств і відомств Держкомітет з охорони природи УРСР здійснював контроль та нагляд за: охороною атмосферного повітря, охороною та раціональним використанням земель, вод, лісів та інших рослинних ресурсів, правильним веденням мисливського і рибного господарства тощо.

У вересні 1988 р. Указом Президії Верховної Ради Української РСР створено Державний комітет УРСР з охорони природи [120]. Організація нових держкомітетів за союзно-республіканським принципом повинна була забезпечити єдиний підхід до побудови органів державного управління з охорони природи на республіканському рівні, чого раніше не було. Держкомітет УРСР з охорони природи був утворений на базі реорганізованого Держкомітету УРСР з охорони природи й відповідних підрозділів Держагропрому УРСР, Міністерства водного господарства УРСР, Українського республіканського управління з гідрометеорології, Українського головного координаційно-геологічного управління “Укргеологія”.

Отже, Закон УРСР від 30 червня 1960 р. забезпечив якісний розвиток екологічного законодавства та визначив основні тенденції розвитку, вплинув на подальше формування самостійної науки і комплексної галузі природоохоронного права, усіх основних інститутів та підгалузей.

Така точка зору має право на існування і підтримується у спеціальній літературі [90, с. 166; 19, с. 30; 37, с. 23].

При прийнятті Закону УРСР від 30 червня 1960 р. було використано попередні напрацювання у природоохоронній сфері. Опрацювання накопиченого досвіду, узагальнення юридичної практики тривало й надалі. Даний закон загалом позитивно вплинув на охорону природи та природокористування в УРСР. До речі, його принципи положення були

творчо використані при розробці та ухваленні нового Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Як правильно зазначає Ю. С. Шемшученко, Закон УРСР від 30 червня 1960 р. не лише став певною точкою відліку для формування республіканської комплексної галузі природоохоронного права і законодавства, а й помітно сприяв активізації природоохоронної діяльності в республіці, удосконаленню державного управління у цій сфері. Зауважимо, що відповідно до вимог цього закону в УРСР вперше було утворено спеціальний державний орган – Державний комітет Ради Міністрів Української РСР з охорони природи [37, с. 24].

Виходячи з викладеного, як не дивно, можемо стверджувати, що у радянський період відбувався процес поступового формування сучасного екологічного законодавства. Було пройдено непростий, тривалий шлях від прийняття нормативно-правових актів, що регламентували окремі аспекти охорони довкілля, до запровадження системного комплексного підходу у регулюванні питань охорони природи, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Однак, має право на існування думка, представники якої вважають, що система екологічного законодавства, яка склалася в УРСР протягом 1960-1991 р., значною мірою була або копіляцією союзного законодавства колишнього СРСР, або наслідком його певної конкретизації з урахуванням деяких місцевих умов. Ця система, окрім згаданого, характерна ще рядом недоліків. Серед них – зайва декларативність, майже повна відсутність норм прямої дії в законодавчих актах, наявність у них значної кількості бланкетних норм права. До того ж, норми законів часто відсилають до загальних нормативних актів, екологічних нормативів і стандартів, спільних для всього колишнього Союзу РСР [121, с. 92].

Сьомий етап. Формування сучасного українського екологічного законодавства бере свій початок із моменту прийняття 25 червня 1991 р. Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який із

врахування позитивного зарубіжного досвіду, попередньої вітчизняної законодавчої практики у вирішенні питань охорони довкілля, сформулював основні базові положення щодо охорони довкілля, зокрема, передбачив запровадження економічних механізмів щодо забезпечення її охорони, управління природокористуванням, приділив особливу увагу забезпеченню екологічної безпеки, встановив базові положення щодо використання природних ресурсів, контролю та нагляду, екологічної експертизи, екологічного страхування, екологічної стандартизації та екологічного нормування, відповідальності за завдання шкоди навколишньому природному середовищу тощо.

Характерною ознакою даного етапу розвитку національного екологічного законодавства є поступове забезпечення екологізації майже всіх сфер господарської діяльності, яка суттєво впливає на стан довкілля, пов'язана із інтенсивним споживанням природних ресурсів, посиленням уваги до високих стандартів, особливостей міжнародно-правової охорони довкілля, зокрема у країнах ЄС.

Критично осмислюючи увесь період дії цього Закону можна стверджувати, що є в ньому, все ж таки, певні недоліки. Так, можна констатувати, що він, не мав прямої дії. Складаючись в основному з матеріальних норм права, потребував прийняття багатьох законів та підзаконних нормативно-правових актів. У кінцевому підсумку така ситуація привела до того, що він є малоефективним і не виконав у повній мірі покладені на нього завдання.

До речі, подібна точка зору підтримується і в літературі. Так, В.М. Пиць стверджує, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є однобічним у врегулюванні екологічних відносин. Значна кількість положень цього нормативного акту потребує конкретизації. Приблизно 63,8 % його статей не є нормами прямої дії, а мають посилання на інші нормативно-правові акти [122, с. 7].

Цілком слушною є й думка П. О. Гвоздика, який зазначає, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» насамперед виконує ідеологічну та інформаційну функції, сигналізує про те, що держава знає про наявні екологічні проблеми та способи їх вирішення і бажає це зробити. Причому, як основне джерело права він має безпосередній вплив лише на формування інших законів та підзаконних актів природоохоронної тематики [90, с. 170].

Для розвитку і удосконалення регулювання екологічних правовідносин на нинішньому етапі приймаються численні нормативно-правові акти. Сьогодні екологічне законодавство нараховує близько трьохсот законів та підзаконних актів. Причому, значну кількість законів, указів Президента та урядових нормативно-правових актів було прийнято у період 1996-2000 рр. Таким чином, була значно посилена природоохоронна законодавча база.

Пізніше були введені в дію деякі Закони, такі як: «Про охорону атмосферного повітря» від 21 червня 2001 р. [123]; «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. [124]; «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р. [125]; «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. [126]; «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19 червня 2003 р. [127]; «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. [128]; «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 р. [129]; «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. [130] та інші.

У той же час були прийняті деякі важливі галузеві кодекси, такі як: Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. [131], Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. [132], Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. (в редакції Закону України від 8 лютого 2006 р.) [133] та ін., які містять ряд положень, що стосуються стану довкілля чи суттєво впливають на політику охорони довкілля та управління природними ресурсами.

Без сумніву, важливою подією цього етапу є прийняття 28 червня 1996 року Конституції України, яка нині діє в редакції від 21 лютого 2014 року [134].

Варто наголосити, що за весь період конституційного розвитку України, вперше в Основному Законі було закріплено положення про визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканості і безпеки в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3).

У ч. 1 ст. 13 Конституції України зазначається, що «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу».

В силу ч. 2 ст. 13 Основного Закону України кожен громадянин наділяється правом користування природними об'єктами відповідно до вимог закону. Важливою конституційною гарантією є норма, яка встановлює, що власність надає не тільки конкретні повноваження, але й зобов'язує, а тому не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ч. 3 ст. 13). Причому держава повинна забезпечувати захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, виходячи з рівності їх перед законом (ч. 4 ст. 13).

У ст. 50 Конституції України закріплено важливе положення про екологічні права людини, тобто право громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Відтак, кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути утаємничена.

Обов'язок кожного громадянина не заподіювати шкоди природі та відшкодувати завдані ним збитки закріплений у ст. 66 Конституції України.

Загальні засади екологічної політики в українському суспільстві містяться в постанові Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР «Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [135]. Саме в цій постанові одним із напрямів визначено систематизацію екологічного законодавства. Передбачається провести кодифікацію та інкорпорацію

нормативно-правових актів у сфері охорони природи, а, отже, як результат – розробити Екологічний кодекс.

Водночас, наведемо думку Ю. С. Шемшученка, який стверджує, що заходи, передбачені довгостроковою програмою «Основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» не виконуються. На думку вченого, розвиток національного екологічного законодавства безперечно має відбуватися шляхом його гармонізації з європейським та міжнародним законодавством. Водночас, Ю. С. Шемшученко звернув увагу на важливість розроблення та прийняття Екологічної конституції Землі у формі міжнародного договору щодо забезпечення екологічної безпеки планети земля, в основу якої покладено природне право людини на безпечне навколишнє середовище. Крім того, ученим підтримується ідея щодо створення міжнародної ради екологічної безпеки ООН, Міжнародного суду з екологічних питань на рівні ООН [136, с. 297].

У центрі нашої уваги й розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р, яким схвалено Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 р. [137]. У даному документі, зокрема, зазначається про необхідність розроблення Екологічного кодексу України, забезпечення утілення його вимог у життя. Усе це має виступати як складові сучасної національної екологічної політики, адаптованої до європейського законодавства.

Створення Екологічного кодексу чи застосування будь-якої іншої форми кодифікації може бути ефективним, якщо вона буде пристосована до життєвих реалій і спиратиметься на загальновизнані теоретичні засади. Зокрема, зміна концепції права власності на природні ресурси й комплекси, залучення певних природних ресурсів в цивільний обіг, формування ринку землі та інших природних ресурсів повинні відповідати суспільним інтересам, здійснюватися під контролем держави, а головне відповідати доктрині природного права в екології [138, с. 110-111].

Без сумніву, нині екологічне законодавство в Україні у перебігу практичного застосування має бути ефективнішим. Основною причиною малоефективності природоохоронного законодавства, на переконання Я. І. Лазаренка, є недостатня державна загально правова воля, зокрема у сфері охорони довкілля. Екологічне законодавство і право України певною мірою уже відійшло від колишнього права СРСР, але, водночас, і не приєдналося до європейського, перебуваючи у стані правового «роздоріжжя», відтак, самотужки вдосконалюється, припускаючись суттєвих помилок, що негативно відбивається на стані довкілля та його ресурсів. Враховуючи такий перехідний стан екологічного права, необхідно в різноманітних формах «імпортувати» в Україну передовий досвід екологічного законодавства та права ЄС, зокрема в ознайомчій якості для набуття необхідного досвіду як природної складової на шляху адаптації до європейського права. Таким чином, готуючись до повноправного вступу в ЄС, Україна, без сумніву, повинна гармонізувати національне законодавство з правом європейського співтовариства, інтенсивно звільняючись від стереотипів радянського союзного права та права старої Європи [139, с. 141].

Принагідно зауважимо, що окремі думки щодо необхідності прийняття основного кодифікаційного акта, який би став визначальним для екологічного законодавства, існували давно, так, про таку необхідність заявляв ще за часів УРСР академік Ю. С. Шемшученко та ін. вчені [21, с. 200].

Разом із тим, як справедливо зазначає Н. Р. Малишева, екологічне право, що склалось уже на початку ХХІ ст., є хоча й доволі новою галуззю, але такою, що інтенсивно розвивається. Причому, його формальне вираження – екологічне законодавство – є настільки ж великим за обсягом, наскільки й неоднорідним за змістом відносин, що регулюються. Швидке накопичення значного нормативно-правового матеріалу у відповідній галузі, з одного боку, призвело до поступового усунення існуючих прогалів у регулюванні, з другого ж – створило ситуацію надмірної складності, а інколи й неможливості правореалізації. Це стало особливо помітним на рівні розвитку національних

законодавчих систем різних країн світу. Саме тому вже на межі ХХ – початку ХХІ ст. значна кількість держав не випадково вдалися до систематизації відповідного законодавства: більшість – у формі кодифікації, деякі – у формі консолідації. Таким чином, на сьогодні екологічні кодекси прийняті й діють у Франції, Швеції, ФРН, у Республіці Башкортостан та деяких інших. Як наслідок – уже офіційно сформульовані близькі цілі щодо розроблення екологічних кодексів у Російській Федерації, Україні, Казахстані та багатьох інших державах. Можна прогнозувати, що систематизація екологічного законодавства у формі його кодифікації стане в найближчому майбутньому актуальним, невідкладним велінням національних законодавчих систем світу; саме вона визначатиме формально-юридичний вектор у розвитку, напр., європейського екологічного законодавства в найближчі десятиріччя [140, с. 121-122].

Важливу думку висловлює член-кореспондент НАПрН України Г. І. Балюк, яка акцентує увагу на проблемах прогностичної оцінки розвитку екологічного законодавства та відсутності його системи як єдиного законодавчого комплексу. Особливої актуальності набуває систематизація екологічного законодавства, що дасть змогу підвищити його дієвість та розроблення сучасної, єдиної наукової Концепції систематизації екологічного законодавства. Зокрема, важливим є вироблення єдиного оптимального підходу до визначення екологічного законодавства та дослідження багатоманітного досвіду систематизації екологічного законодавства. Підтримуючи таку форму систематизації, як кодифікація, науковець наголосила на необхідності звернутися насамперед до інкорпорації. Кодифікація екологічного права є доволі перспективною і треба спершу визначити основні її напрями, а нині фундаментальні роботи з кодифікації все ж таки є передчасними. Відтак, дослідниця вносить пропозиції щодо створення потужної наукової лабораторії з еколого-правових досліджень, громадської організації правників-екологів та власного наукового журналу під назвою, наприклад, «Екологія і право» або «Екологічне право» [137, с. 297-298].

Професор Н. Малишева зазначає, що екологічне право у своєму розвитку перестало спиратися на серйозне наукове підґрунтя, зокрема не вироблено сучасної концепції розвитку екологічного права. Правда, у новій Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 р. визначені пріоритети розвитку екологічного законодавства. На жаль, тісний зв'язок між цими політичними настановами та законотворчим процесом в екологічній сфері відсутній. Ба більше: на сучасному етапі в Україні відбувається підміна правореалізаційних процесів правотворчими, на жаль, спостерігається низька ефективність норм екологічного законодавства. Вчена звертає увагу на те, що починати складний процес систематизації екологічного законодавства треба з ідентифікації законодавства та його інкорпорації в певній формі. Насамперед необхідно провести впорядкування еколого-правової термінології та запровадити відстеження механізму дії норм екологічного законодавства, проаналізувати норми міжнародних договорів на предмет їх імплементації до екологічного законодавства. До такої потужної всеосяжної інвентаризації законодавства необхідно залучити широке коло науковців, практиків, представників громадськості [137, с. 298-299].

Зважаючи на безумовну складність проблеми визначення ключових еколого-правових термінів, думаємо, що вирішення її могло би відбутися обов'язково законодавчим шляхом.

По-перше, відсутність законодавчого закріплення поняття «екологічне право», спричинює наявність різноманітних формулювань даного права як у законодавстві, так і в правовій науці. Внаслідок цього немає єдиного цілісного понятійного апарату. Як наслідок – ускладнюється практична реалізація.

По-друге, як свідчить юридична практика, більшість базових законів у сфері охорони навколишнього природного середовища все ще приймається без наведення переліку визначень основних понять (термінів), що вживаються у них та тлумачення їх змісту. Тому таку нестабільну ситуацію слід якнайшвидше змінити, щоб вона розвивалася у правильному, прогресивному напрямі.

По-третє, у перебігу такого виду систематизації законодавства, як інкорпорація, можна попередньо уніфікувати термінологічний апарат у сфері екологічного законодавства, визначивши його ключові поняття (терміни), усунути норми та акти тимчасового (перехідного) характеру тощо.

По-четверте, впорядкування правових термінів, норм, яке супроводжуватиметься переробкою їхнього змісту, зі скасуванням одних й ухваленням інших, безперечно, може відбутися й під час прийняття вперше Екологічного кодексу України (Кодексу України про охорону довкілля).

Необхідно при цьому пам'ятати, що наукові терміни, які мають екологічне навантаження, можуть відіграти важливу роль для визначення об'єктів правового регулювання і в інших галузях національного законодавства.

Отже, формування сучасного екологічного законодавства в Україні має бути спрямовано, насамперед, на забезпечення всебічного ефективного правового регулювання екологічних відносин, з урахуванням прискорення економічних, політичних і правових процесів у суспільстві. Однак, триваючий процес формування системи сучасного екологічного законодавства потребує постійного удосконалення. Численні проблеми, які виникають при застосуванні еколого-правових норм, потребують наукового обґрунтування, а інакше законодавство буде недосконалим та недієвим, відставати від потреб практики, викликів сьогодення.

Створивши належну проєвропейську законодавчу базу, можна в перспективі розраховувати на відновлення нормального, природного стану навколишнього природного середовища. Для досягнення цієї амбітної мети необхідно виконати певні додаткові умови: формування і прояви політичної волі можновладців, налагодження фінансового, наукового і кадрового забезпечення природоохоронної діяльності, значне підвищення рівня екологічної культури населення, правове екологічне виховання молоді, та й усього населення.

В умовах триваючої глобалізації, необхідності суттєвого удосконалення екологічного законодавства України великого значення набуло питання

ефективності нагляду правоохоронних органів щодо дотримання законодавства у сфері охорони природи як комплексного дієвого підходу до оптимального вирішення проблем довкілля. Його основні особливості будуть розглянуті в наступному підрозділі дисертаційного дослідження.

1.3. Поняття та сутнісні характеристики нагляду у сфері охорони природи

Ст. 16 Конституції України закріплює обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи - катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу [134].

На виконання цього обов'язку з боку держави спрямований цілий комплекс заходів, зокрема: ідеологічних, економічних, політичних, правових, соціальних та інших. Зазначені заходи реалізуються різноманітними інституціями, формами, способами та методами, щоби неодмінно досягнути бажаного результату.

Особлива роль у системі заходів, на наш погляд, передусім відводиться державному нагляду.

Зрозуміло, що інституціями, які його здійснюють, виступають державні правоохоронні та інші органи, одним із найважливіших завдань яких є утвердження, забезпечення прав та свобод людини, в т. ч. й екологічних. Іншими словами, йдеться про державні органи, які наділені повноваженнями щодо охорони та збереження довкілля, реалізації прав громадян.

Вважаємо, що з'ясування особливостей нагляду у цій важливій і актуальній сфері неможливе без аналізу його сутності у співвідношенні з контролем, оскільки ці дві категорії є тісно взаємопов'язаними і взаємообумовленими.

З огляду на вищенаведене, вважаємо за доцільне проаналізувати етимологічне значення обох цих понять, існуючі думки, погляди науковців щодо них, узагальнити усі позиції і запропонувати авторське бачення даної проблеми.

Етимологія слова «нагляд» означає: 1) дія зі значенням наглядати; 2) пильнувати, стежити за кимось, чимось для контролю, забезпечення порядку, тощо; 3) службовець, група осіб чи орган влади, що наглядають за ким-небудь, чим-небудь [141, с. 707; 142, с. 503].

Етимологія слова «контроль» означає: 1) перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; 2) перевірка, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь, нагляд за кимсь, чимось; 3) установа чи організація, що здійснює нагляд за ким-небудь, чим-небудь, перевіряє його [141, с. 569].

Наведене вище дає підстави стверджувати, що терміни «нагляд» та «контроль» мають дуже подібне етимологічне значення. Через те, чітко, вичерпне розмежування між цими поняттями провести доволі нелегко.

Таким чином, розуміння сутності контролю та нагляду в теорії права є неоднозначним і, навіть, в деякій мірі проблематичним. Словом, дискусія навколо термінів “контроль” і “нагляд” має давню історію, їх співвідношення докладно розглядалось в науковій літературі, проте однозначного тлумачення цих термінів донині так і не було вироблено [143, с. 91].

Відтак у законодавстві склалася непроста ситуація, пов'язана з відсутністю чіткого, усталеного та стабільного визначення цих термінів у нормативно-правових актах, адже поняття нагляду та контролю нерідко ототожнюються.

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 окремих сутнісних характеристик.

Крім того, деякі науковці вказують на відсутність в Україні єдиного комплексного та системоутворюючого нормативно-правового акта, який би

об'єднував і синтезував розрізнені елементи державного контролю та нагляду у галузі охорони довкілля в єдину, впорядковану й гармонійну систему. Відтак, на жаль, немає і легального визначення такої системи, що об'єктивно ускладнює коректне правове дефініціювання її сутності [144, с. 30].

Цікаво, в одному з енциклопедично-довідкових джерел наводиться визначення поняття нагляду, під яким розуміється одна із форм діяльності різноманітних державних органів щодо забезпечення законності [83, с. 337].

У сучасному розумінні держаний нагляд також діяльність спеціальних органів державного управління з систематичного контролю за дотриманням встановлених державних правил підприємствами, установами, організаціями, службовими особами та окремими громадянами [141, с. 707].

Установлено, що основними ознаками державного нагляду є: 1) нагляд за дотриманням спеціальних норм і правил, що діють у всіх або більшості галузей і сфер; 2) функціонування спеціальних державних органів, що наділені широкими надвідомчими повноваженнями; 3) органи державного нагляду реалізують свої повноваження щодо не підпорядкованих їм органів і організацій; органи державного нагляду можуть застосовувати заходи адміністративного примусу [81, с. 174-175].

У науковій літературі досить поширеним є твердження про те, що нагляд слід розглядати як підвид, форму чи елемент контролю.

Такої позиції дотримуються, наприклад, О. Ф. Андрійко [145, с. 349], М. С. Студенікіна [146, с. 13], Ю. А. Ведерніков [147, с. 142], Ю. Ю. Басова [148, с. 7] та інші.

Так, зокрема, О. Ф. Андрійко називає нагляд видом діяльності, що є близьким до контролю. Автор зазначає, що нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні;

адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [145, с. 349-350].

Ю.Ю. Басова підтримує точку зору В. Б. Авер'янова, який вважає, що поняття «контроль» ширше за поняття «нагляд», який є похідним від контролю та може розглядатися як його елемент [148, с. 7].

У цьому зв'язку заслуговує на увагу й інша позиція, висловлена Д. М. Овсянком. Розглядаючи нагляд у порівнянні з контролем як самостійний спосіб забезпечення законності, автор дає його визначення через призму відмежування від контролю, тобто, нагляд відрізняється від контролю тим, що полягає в системному, постійному спостереженні спеціальними органами за діяльністю не підпорядкованих їм органів і суб'єктів, з метою виявлення порушень законності [149, с. 148].

Вважаємо, що нагляд слід безумовно відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – контролю, хоча у них, звісно, є деякі однакові риси. Так, їх поєднують єдина мета – забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні, форми здійснення роботи – перевірки, спостереження, витребування звітів, пояснень та ін., обов'язковість вказівок.

Ю. П. Битяк вважає, що метою нагляду є виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності без права втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління [150, с. 223-224].

В. В. Шемчук виділяє такі ознаки нагляду: здійснюється державними органами щодо суб'єктів, які їм організаційно не підпорядковані; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу; здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних правових норм і правил [151, с. 37].

М. С. Панова називає характерні ознаки нагляду, які відмежовують його від інших функцій, в т. ч. числі контролю, як от: відсутність організаційно-управлінської підлеглості між наглядовими та піднаглядними органами;

здійснення з метою попередження вчинення порушень відповідного законодавства, їх виявлення та припинення; можливість здійснення виключно державними органами (на відміну від контролю, напр., існує громадський контроль); визначення законодавством підстав та порядку здійснення нагляду, які не можуть виходити за його межі; існування декількох критеріїв визначення видів нагляду (залежно від наглядового органу та залежно від підстав здійснення – плановий та позаплановий) [152, с. 12-13].

На думку Д. М. Бахраха наглядова діяльність є складовою частиною державного управління. Головним її завданням є забезпечення якості продукції, послуг, безпеки громадян, суспільства та держави. Відомо, що контроль містить у собі нагляд за законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових позицій. Разом з тим, в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями, контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. У тих же випадках, коли між перевіряльниками і тими, хто перевіряється, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки [153, с. 40].

Х. П. Ярмакі у цьому контексті, зауважує, що „нагляд” припускає „контроль”, як і „контроль” припускає „нагляд”, що зазначено як у переважній більшості доктринальних тлумачень цих термінів, так і в низці нормативно-правових актів, зокрема, і законів. Головна відмінність контролю від нагляду полягає у тому, що суб'єкт нагляду, на відміну від суб'єкта контролю, не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядного. Звідси впливає те, що будь-який суб'єкт контролю наділений наглядовими повноваженнями, і, навпаки, суб'єкт нагляду контрольними повноваженнями не наділений.

Учений у своїх працях обґрунтовує необхідність розширення сфери використання нагляду за рахунок звуження обсягу контролю, зазначаючи, що в житті суспільства збільшується роль технічних засобів, різноманітних

технічних правил, нагляд за дотриманням яких – важлива умова гарантування безпеки держави загалом та її громадян.

Наведемо ще одну думку Х. П. Ярмачі, з якою варто цілком погодитися. Він визначає нагляд як сукупність безперервних дій зі спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах. Зазначені дії здійснюються відповідним компетентним органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень і спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності, однак без втручання в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів [62, с. 10-11].

До прикладу, сучасне російське адміністративне право виокремлює два види контрольної діяльності – контроль і нагляд. Призначенням контролю є забезпечення законності і дисципліни в системі підвідомчих органів, підприємств, установ та організацій. Натомість нагляд є специфічним різновидом державного контролю. Його суть полягає у спостереженні за виконанням діючих у сфері управління різноманітних спеціальних норм, загальнообов'язкових правил [154, с. 616, 617].

Зауважимо, у Великому енциклопедичному юридичному словнику виділяються такі види нагляду: судовий, конституційний, прокурорський нагляд та окремі види адміністративного нагляду (санітарний, пожежний, екологічний, гірничотехнічний) [81, с. 174-175].

До речі, серед науковців не має одностайності щодо визначення кола суб'єктів нагляду. Так, С. В. Ківалов та Л. Р. Біла розрізняють залежно від суб'єктів, що здійснюють наглядові функції, три види нагляду – адміністративний, прокурорський та судовий [155, с. 310].

Водночас Ю. А. Ведерніков та В. К. Шкарупа стверджують, що існує два види нагляду: 1) нагляд, який здійснюють органи прокуратури; 2) адміністративний нагляд [147, с. 143].

Такої ж позиції дотримується і З. С. Гладун, розрізняючи адміністративний нагляд, який здійснюють державні інспекції і ОВС та

загальний прокурорський нагляд [156, с. 181-182]. Подібну точку зору, яка підтримується й нами, висловлюють також Ю.П. Битяк і В. В. Зуй [157, с. 201].

У силу ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [86] державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів (а це, напр.: державні служби, інспекції та агентства, як от: Державна екологічна інспекція, Державна служба геології та надр, Державне агентство водних ресурсів, Державне агентство лісових ресурсів, Державне агентство земельних ресурсів тощо).

Проте, тільки контрольними функціями компетенція органів виконавчої влади у сфері охорони природи не обмежується, їхні посадові особи виконують і цілий ряд наглядових повноважень. У такому випадку доцільно вести мову про наглядову діяльність служб, інспекцій, агентств.

Окрім контрольних повноважень (видача дозволів, ліцензій, установа нормативів, правил, прийняття рішень щодо зупинки або заборони роботи підприємств чи їх окремих підрозділів, агрегатів, використання сировини чи матеріалів, зупинення операцій по рахунках у банках тощо), вони ще й наділені повноваженнями щодо здійснення нагляду (тобто планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій).

Їхня наглядова діяльність має на меті і попередження протиправних дій, і усунення причин та умов, що сприяють правопорушенням, і застосування заходів адміністративного примусу, у т. ч. адміністративної відповідальності – в разі виявлення порушень загальнообов'язкових правил, якщо це віднесено до їх повноважень. До того ж інспекції, служби чи агентства самостійно застосовують адміністративно-правові заходи згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, іншими законами та положеннями.

Враховуючи те, що така наглядова діяльність регламентована нормами адміністративного права, здійснюється з допомогою адміністративно-правових засобів та форм, то її, безперечно, зараховують до адміністративного нагляду.

Потрібно також відзначити, що у ст. 1 Закону України від 05 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» дається визначення поняття державний нагляд (контроль). Під ним розуміється – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [158].

Бачимо, що, знову-таки, і в назві Закону, і в визначенні поняття, поряд із словом “нагляд” вживається слово “контроль”.

У літературі зазначається, що нагляд за дотриманням адміністративного законодавства – це самостійний вид державної діяльності, що здійснюється органами прокуратури або іншими уповноваженими державними органами, зміст якого складають перевірка, вивчення та аналіз дій, рішень, нормативно-правових актів, прийнятих піднаглядним органом, на предмет їх відповідності вимогам Конституції та адміністративного законодавства загалом, з метою попередження або припинення виявлених порушень та притягнення винних до юридичної відповідальності, та який здійснюється на підставах та умовах, визначених законодавством України [152, с. 12].

Окремі науковці зазначають, що в процесі здійснення адміністративного нагляду завжди передбачається вирішення адміністративно-правового конфлікту. Так, «спостереження як процес стеження за ким-небудь, чим-небудь містить оцінку (моральну, юридичну) однією людиною іншої, що робить величезний вплив на останню. Свідомість людини, коли її дії перебувають під

наглядом, піддаються або будуть піддані оцінці поза звичним для неї колом родичів і знайомих, породжує таке почуття (обережності, страху, відповідальності), яке спонукає вести себе правомірно. Адміністративний нагляд в «чистому» вигляді, тобто без контактів наглядового органу з піднаглядними об'єктами попереджає, унеможлиблює, не дає «неправильній» поведінці трансформуватися в правопорушення або злочин» [159, с. 397].

Однак, предметом адміністративно-правового конфлікту може бути не саме по собі спостереження, а його результати, тобто виявлені відхилення нормального режиму функціонування піднаглядного об'єкта, які становлять загрозу безпеці, або спричиняють порушення чинного законодавства, в т. ч. і нормативно-технічних документів. У цьому випадку, результатом відповідного спостереження буде вжиття заходів адміністративного примусу, тобто безпосередня реалізація юрисдикційних повноважень [159, с. 398].

Отже, можна стверджувати, що центральні органи виконавчої влади (державні служби, інспекції та агентства) здійснюють не тільки контроль у сфері охорони природи, а ще й адміністративний нагляд. Причому їхня контрольна та наглядова діяльності тісно переплітаються. Саме тому виникають деякі складності у розмежуванні понять “контроль” та “нагляд” у цій сфері.

Відмінність адміністративного нагляду від державного контролю полягає, насамперед, у тому, що для державного контролю характерна наявність широкого набору засобів і методів контрольної діяльності (перевірки, експертизи, ліцензування, аналіз звітних даних тощо), чого не можна сказати про адміністративний нагляд [160, с. 176].

Слід пам'ятати те, що і працівники поліції також здійснюють ряд наглядових повноважень щодо охорони природи. А оскільки наглядова діяльність поліції регламентується нормами адміністративного права і реалізується за допомогою адміністративно-правових форм, адміністративно-правовими засобами, то вона, відповідно, називається адміністративним наглядом.

Таким чином, нагляд підрозділів Національної поліції у сфері охорони довкілля є засобом адміністративного впливу та забезпечення законності, а також видом виконавчо-розпорядчої діяльності. Нагляд, який здійснюється поліцією, забезпечує охорону суспільних відносин з охорони природи та її ресурсів від загрозливих дій людини. Підрозділи поліції зобов'язані не допустити та запобігти настанню шкідливих наслідків, виявити обставини, що можуть бути їх причиною, і вжити певних заходів для усунення виявлених відхилень.

Як зазначалося раніше в юридичній літературі, пріоритетність наглядової діяльності міліції над контрольною полягає у тому, що вона, з одного боку має профілактичний (попереджувальний) характер, з іншого – під час реалізації наглядових повноважень працівники міліції можуть використовувати комплекс обмежених адміністративних засобів впливу на піднаглядні об'єкти (суб'єкти), що є загальноприйнятим орієнтиром сучасних правоохоронних органів більшості демократичних країн світу. Переорієнтація міліції України (у майбутньому поліції) з контролюючого органу на наглядовий значно зменшить безпідставні втручання з боку її працівників у приватне життя та господарську діяльність фізичних чи юридичних осіб, що, у свою чергу підвищить імідж як міліції в цілому, так і її працівників, зокрема [62, с. 10].

До речі, про те, що поліція здійснює нагляд у сфері охорони природи нічого не зазначається й у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища», а необхідно було б.

Думається, складність трактування поняття “адміністративний нагляд” полягає у тому, що в ньому переплетена управлінська і правоохоронна сутність.

Звісно, в адміністративному нагляді, який здійснюють державні інспекції, служби, агентства у сфері охорони довкілля наявна правоохоронна сутність, але все таки управлінська сутність переважає. Натомість, на наше переконання, правоохоронна сутність є переважаючою у адміністративному нагляді, здійснюваному органами поліції у сфері охорони довкілля.

Не викликає заперечення і той факт, що правоохоронна сутність була

притаманною загальному нагляду у сфері охорони довкілля, який раніше здійснювала прокуратура.

Безперечно, сутність адміністративного нагляду поліції та інших державних інспекцій, служб та агентств щодо охорони природи, на наш погляд, можна розкрити, визначивши основні напрями її адміністративно-наглядової діяльності.

Наприклад, як правильно відзначав Х. П. Ярмачі, серед напрямів адміністративно-наглядової діяльності міліції можна виокремити наступні: нормотворчість; організаційно-масова (попереджувальна) діяльність; застосування адміністративно-запобіжних заходів; застосування заходів припинення; притягнення до відповідальності [161, с. 192].

Все частіше, у літературі, поряд із терміном «нагляд» згадується і термін «моніторинг», від лат. monitor – спостерігаючий – йдеться про збір, обробку, збереження та аналіз повної інформації про стан навколишнього природного середовища з метою прогнозування змін у довкіллі, розробки наукових рекомендацій для прийняття оптимальних управлінських рішень, проведення ефективної екологічної політики [162, с. 130].

Водночас, як окрема, самостійна функція управління екологічний моніторинг – це діяльність уповноважених державних органів зі спостереження, збирання, обробки, передачі, збереження та аналізу інформації про стан довкілля, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій, необхідних для прийняття рішень в галузі охорони довкілля [39, с. 89].

С. В. Шарапова розглядаючи екологічний моніторинг як функцію управління в сфері природокористування та охорони довкілля відносить зазначену функцію до групи попереджувально-охоронних функцій управління. До цієї групи функцій належать також екологічний контроль та екологічна експертиза. Усі функції, що входять до групи попереджувально-охоронних, взаємопов'язані між собою, мають спільну мету охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки населення,

раціонального використання природних ресурсів, попередження завдання шкоди довкіллю [53, с. 10].

А. П. Гетьман та М. В. Шульга функцію нагляду (моніторингу) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля уявляють як діяльність уповноважених державних органів виконавчої влади з питань екології, з нагляду, збору, обробці, передачі, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробці науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття управлінських рішень [163, с. 60].

О. І. Шевчук під моніторингом навколишнього середовища розуміє систему спостереження і контролю за станом довкілля, яка забезпечує оцінку її вихідного стану і своєчасне виявлення певних змін у цьому динамічному середовищі [164, с. 24].

Інші дослідники під моніторингом довкілля розуміють систему спостереження і контролю за природними, природно-антропогенними комплексами, процесами, що відбуваються у них, навколишнім середовищем загалом, з метою раціонального використання природних ресурсів і охороною довкілля, прогнозування масштабів неминучих змін [165, с. 8].

Вперше термін моніторинг з'явився перед проведенням Стокгольмської конференції ООН з навколишнього середовища (червень 1972 р.). Цей термін суттєво доповнив термін “контроль”, під яким розумілось тоді не тільки спостереження та отримання інформації, але й елементи управління [166, с. 579].

У своїх працях В. А. Лазаренко вказує, що система моніторингу є основною складовою природоохоронної політики держави, що забезпечує захист життєво важливих екологічних інтересів людини і суспільства, збереження природних екосистем. Пріоритетним завданням цієї системи є надання інформації про стан навколишнього природного середовища органам державної влади та громадськості з метою відвернення загроз кризових змін екологічного стану довкілля, а також запобігання надзвичайним екологічним

ситуаціям [167, с. 172].

Постановою Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376 затверджено Державну цільову екологічну програму проведення моніторингу навколишнього природного середовища. За проведення державного моніторингу в Україні відповідає Міністерство екології та природних ресурсів. До програми також залучено низку інших установ і відомств. Серед яких, на жаль, немає НАН України, в арсеналі якої є чималі напрацювання, адже підвідомчі НАН України науково-дослідні інститути проводять власний моніторинг. Їх залучають до виконання державного моніторингу шляхом відповідної співпраці з різними відомствами, зокрема й Міністерство екології та природних ресурсів. Цікаво, у сусідній Білорусі, на відміну від України, всі академічні інститути мають відповідне державне замовлення щодо ведення моніторингу. Так, для забезпечення моніторингу рослинного світу співробітники Інституту експериментальної ботаніки ім. В. Ф. Купревича заклали 408 стаціонарних полігонів і за 20-річний період дослідження отримали цікаві результати, у т. ч. і щодо реакції рослин на зміну клімату [168, с. 42].

Як бачимо, інколи поняття «нагляд», «моніторинг» вживаються в літературі як взаємозамінні. Однак, все ж таки на можна підмінити поняття «нагляд» поняттям «моніторинг». На наш погляд, в даному контексті, їх слід розрізняти як складові, тобто моніторинг виступає як один із інструментів нагляду або контролю.

Разом з тим, як відзначається в юридичній літературі, моніторинг є важливим елементом адміністративного нагляду. Він включає в себе систему спостережень, оцінки та прогнозу стану і динаміки тих чи інших процесів, матеріальних об'єктів. Моніторинг використовується для постійного спостереження за динамікою об'єктів управління і дозволяє на основі одержуваної і використовуваної інформації оцінювати їх стан і прогнозувати розвиток, своєчасно вживати управлінські, господарські та інші заходи [169, с. 478-479].

Враховуючи вищенаведене, вважаємо, що нагляд у сфері охорони природи – це діяльність органів внутрішніх справ та центральних органів виконавчої влади (вони ж виконують правозастосовні та правоохоронні функції, тобто виступають в ролі правоохоронних органів), спрямована на попередження правопорушень у сфері екології, вжиття заходів щодо усунення шкоди, завданої природі, та причин і умов, що сприяють вчиненню вказаних правопорушень, а також притягнення правопорушників до встановленої законом відповідальності з метою забезпечення екологічного правопорядку.

Наглядова діяльність правоохоронних та інших державних органів у сфері охорони природи здійснюється з метою:

- отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища;
- надання, за можливості, допомоги відповідним органам, особам чи установам у поновленні нормального стану довкілля;
- встановлення причин і умов, які сприяють порушенню норм права;
- застосування дієвих профілактичних заходів щодо попередження правопорушень;
- вжиття усіх необхідних заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Призначенням нагляду у сфері охорони природи є забезпечення повного і усебічного додержання всіма юридичними та фізичними особами вимог природоохоронного законодавства.

Уважаємо за доцільне виділити чотири стадії здійснення нагляду:

- 1) вибір об'єкта;
- 2) проведення наглядових дій;
- 3) систематизація та узагальнення зібраної інформації;
- 4) прийняття законного рішення та вжиття відповідних заходів.

Вагомим недоліком чинного законодавства України є відсутність комплексного та ґрунтовного закріплення інституту нагляду у сфері охорони природи.

Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне внести певні зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у частині, що стосується здійснення нагляду (Додаток А).

Вважаємо, що нагляд (адміністративний нагляд) у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють державні служби, інспекції, агентства за певними напрямками охорони природи та підрозділи Національної поліції.

Такий підхід має право на існування, оскільки він унеможливорює термінологічну плутанину під час використання категорій нагляду та контролю.

Ураховуючи вищесказане, констатуємо, що адміністративно-правовими засадами наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи є основоположні принципи, закріплені нормами адміністративного та екологічного права, згідно з якими уповноважені державні органи провадять наглядову діяльність щодо охорони природи та раціонального використання природних ресурсів.

Уважаємо, що адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи характеризуються наступними важливими особливостями:

- визначають законні підстави, умови та межі здійснення нагляду;
- дають можливість для співвідношення і розмежування нагляду та контролю у цій сфері;
- сприяють підвищенню ефективності здійснення нагляду.

В усіх концепціях адміністративного нагляду, що сформувалися в радянському адміністративному праві, були відсутні чітко виражені критерії розмежування контролю та адміністративного нагляду. Фактично адміністративний нагляд ототожнювався з контролем, був його специфічною формою або різновидом діяльності. Така теоретична двозначність і невизначеність не могла бути остаточно сприйнята правотворчістю і правозастосуванням, що й стало на довгі роки тенденцією і практикою змішання контролю та нагляду в радянському, а згодом – і в російському

законодавстві [170, с. 8].

Попри певні зусилля вітчизняних науковців, аналогічно, на наше переконання, склалася ситуація і в українському законодавстві. Відтак, на жаль, і до сьогодні національна наука адміністративного права не вирішила актуальну проблему розмежування нагляду і контролю.

В сучасних умовах розвитку громадянського суспільства, коли відбуваються назрілі реформи, поступовий розвиток та становлення України як європейської, правової і демократичної держави, суттєво зменшується обсяг державного втручання в діяльність громадян та організацій. Таким чином, відбувається значне звуження всеосяжного державного контролю та збільшення обсягу нагляду і це природна тенденція для молоді демократії, якою є сучасна Україна.

Словом, нагляд державних органів у сфері охорони природи виступає важливою та необхідною функцією держави, а також однією з гарантій забезпечення екологічних прав громадян.

Насамкінець зауважимо, що сутність державного нагляду у сфері охорони природи розуміється нами як діяльність із спостереження за кимось, виявлення чогось, спосіб стеження за додержанням установленого порядку чи правил, а також перевірка законності дій чи діяльності. Окрім того, нагляд та контроль є самостійними, невід'ємними елементами державного управління та засобами забезпечення режиму законності, основна відмінність між якими полягає у межах їх застосування і деяких способах реалізації.

На наше переконання, під час здійснення нагляду державними органами у сфері охорони природи пріоритетними формами мають бути: прогнозування, попередження, припинення, щоб не допустити настання шкоди (шкідливих наслідків), а відтак – можливе застосування санкцій для загальної й індивідуальної превенції правопорушень у майбутньому.

Функції та повноваження органів, що здійснюють нагляд за охороною природи, будуть детальніше розглянуті у наступних підрозділах дисертації.

1.4. Завдання та функції правоохоронних органів як суб'єктів наглядової діяльності у сфері охорони природи

Етимологія слова «завдання» означає: 1) запланований обсяг роботи; розпорядження виконати певну роботу, доручення; настанова; 2) те, що хочуть досягти у своїй діяльності, роботі і т. ін.; мета, план [142, с. 310].

Етимологія слова «функція» означає робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності, роль когось, чогось [142, с. 912].

У філософських словниках поняття функція розглядається як спосіб поведінки, що притаманний предметам і явищам реального світу і сприяє збереженню системи, в яку входить даний предмет чи явище [171, с. 207], зовнішній прояв властивостей об'єкта в певній системі відносин, напр.: функції органів почуттів в організмі, функції грошей, функції держави в суспільстві та ін. [172, с. 526].

Думаємо, що гарантіями реалізації функцій та завдань правоохоронних органів України у сфері охорони природи є встановлені законом організаційно-правові заходи, які забезпечують реалізацію відповідних повноважень працівниками правоохоронних органів.

Завдання, функції, структура державних органів, що здійснюють нагляд в сфері охорони природи регламентуються і закріплюються в нормативно-правових актах.

Однак, якщо при визначенні наглядових функцій та завдань у сфері охорони природи таких правоохоронних органів як поліція не виникає жодних запитань, то при визначенні подібних функцій та завдань центральних органів виконавчої влади, а вони як відомо, виконують ряд правоохоронних завдань та функцій під час контролю і нагляду у сфері охорони природи, виникають певні проблеми.

Перш за все, це спричинено недосконалістю, недоліками нормативно-правової бази, яка почала формуватися відповідно до Указу Президента

України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [173].

Як відомо, 17 березня 2011 р. Верховною Радою України було прийнято Закон «Про центральні органи виконавчої влади», який визначив правовий статус міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, тобто їх структурну організацію, завдання, функції, порядок діяльності, а також їхніх керівників, порядок взаємодії між ними та іншими учасниками суспільних відносин, установив систему контролю за діяльністю цих органів [174].

Однак, згаданий закон замість того, щоб удосконалити регулювання суспільних відносин у означеній сфері, внести послідовність та зрозумілість, навпаки вніс певну невизначеність і розбалансованість у систему центральних органів виконавчої влади.

З цього приводу в літературі з'явилися критичні зауваження. Так, І. М. Шопіна зазначає, що сам факт прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» необхідно оцінювати загалом позитивно, оскільки потреба в ньому давно назріла. Але численні вади і прогалини, притаманні цьому Закону, на її думку, будуть значно утруднювати правозастосовну практику і сприяти довільному тлумаченню правових приписів. Як видається авторові, цей Закон потребує суттєвого доопрацювання з метою чіткого визначення понять центральних органів виконавчої влади, їхньої структури, призначення, завдань і функцій, правового статусу їхніх керівників, а також системи контролю та нагляду за їхньою діяльністю [175, с. 70].

Однак, не зважаючи на цілком очевидну недосконалість правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади, певні недопрацювання, похибки законодавця, вважаємо за необхідне все ж таки виокремити основні завдання та функції міністерств, служб, агентств, інспекцій, які наділені наглядовими повноваженнями щодо охорони природи.

Так, у відповідності до п. 1 Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 (далі - Положення) [176], Міністерство екології та

природних ресурсів України (Мінприроди України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

У ч. 1 та ч. 2 п.п. 1 п. 3 Положення зазначається, що основними завданням Мінприроди України є: формування державної політики у сферах:

- охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах своєї компетенції біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, пестицидами і агрохімікатами, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, відтворення та охорони земель, збереження, відтворення та невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, організації, охорони та використання природно-заповідного фонду, охорони атмосферного повітря, збереження озонового шару, регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату і адаптації до його змін і виконання у межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї, розвитку водного господарства і меліорації земель, геологічного вивчення та раціонального використання надр;

- державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, відтворення та охорону земель, екологічну та у межах своєї компетенції радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення і невиснажливе використання біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження і використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, дотримання вимог біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та

практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі, здійснення державного геологічного контролю.

Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра екології та природних ресурсів України.

Держекоінспекція України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

Згідно п. 3 Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 (далі - Положення) [177], основними завданнями Держекоінспекції України є:

- внесення Міністрові екології та природних ресурсів України пропозицій щодо формування державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

- реалізація державної політики зі здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів; додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду; за екологічною та радіаційною безпекою (у т. ч. у пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності митниць призначення та відправлення) під час імпорту, експорту та транзиту вантажів і транспортних засобів; біологічною і генетичною безпекою щодо біологічних об'єктів природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів (ГМО) у відкритій системі; поводженням з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) і небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами тощо.

Згідно із п.п. 2 п. 4 Положення Держекоінспекція України здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами-нерезидентами вимог:

- а) законодавства про екологічну та радіаційну безпеку;
- б) законодавства про використання та охорону земель;
- в) законодавства про охорону і раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів;
- г) законодавства про охорону атмосферного повітря;
- д) законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів;
- е) законодавства щодо охорони, утримання і використання зелених насаджень;
- є) законодавства про використання, охорону і відтворення рослинного світу;
- ж) законодавства про охорону, раціональне використання та відтворення тваринного світу;
- з) законодавства щодо дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними;
- и) законодавства під час ведення мисливського господарства та полювання;
- і) законодавства про збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження й використання екологічної мережі;
- ї) законодавства про додержання режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду;

й) законодавства про охорону, використання і відтворення риби та інших водних живих ресурсів;

к) законодавства у сфері хімічних джерел струму в частині забезпечення екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму та утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму, ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію;

л) законодавства щодо дотримання вимог реєстрації в суднових документах операцій зі шкідливими речовинами та сумішами;

м) законодавства про поводження з відходами;

н) законодавства щодо наявності дозволів, лімітів та квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов;

о) Конвенції з міжнародної торгівлі вимираючими видами дикої фауни і флори CITES у пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні діяльності митниць призначення та відправлення.

Згідно із п.п. 3 п. 4 Положення Держекоінспекція України складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом; у відповідності до п.п. 6 п. 4 Положення вносить у встановленому порядку центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування вимоги щодо приведення у відповідність із законодавством прийнятих ними рішень у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання, відтворення та охорони природних ресурсів; у силу п.п. 7 п. 4 Положення призначає громадських інспекторів з охорони довкілля та видає їм посвідчення, організовує їх роботу, надає їм методичну та практичну допомогу, вживає заходів до усунення виявлених недоліків і порушень в їх діяльності; згідно із п.п. п. 4 положення забезпечує інформування громадськості про реалізацію державної політики у відповідній сфері тощо.

Державне агентство земельних ресурсів України (Держземагентство України) є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра аграрної політики та продовольства України.

Так, відповідно до п.п. 7 п. 4 Положення про Державне агентство земельних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 445/2011 [178], одним із завдань даного агентства є забезпечення підготовки та здійснення організаційних, економічних, екологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання та охорону земель, їх захист від шкідливого антропогенного впливу, дотримання режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, інших територій та об'єктів екологічної мережі.

Державне агентство України з управління зоною відчуження (ДАЗВ України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра екології та природних ресурсів України.

Згідно із п. 3 Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 393/2011 (далі - Положення) [179], основними завданнями даного агентства є реалізація державної політики та внесення пропозицій щодо її формування у сферах:

- управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення та забезпечення бар'єрної функції зони відчуження;
- поводження з радіоактивними відходами, відпрацьованим ядерним паливом та джерелами іонізуючого випромінювання;
- забезпечення захисту населення від джерел іонізуючого випромінювання;
- реабілітації радіаційно забруднених територій;
- ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи;

- фізичного захисту ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до системи ДАЗВ України;

- зняття з експлуатації енергоблоків Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта "Укриття" на екологічно безпечну систему.

Також згідно п.п. «а» п.п. 1 п. 4 Положення ДЗАВ України здійснює у сфері державного управління зоною відчуження державний контроль за дотриманням в зоні відчуження та відселеній частині зони безумовного (обов'язкового) відселення:

- правового режиму;
- законодавства, у тому числі щодо проведення господарської і природоохоронної діяльності підприємствами, установами та організаціями.

Відповідно до п.п. «б» п.п. 1 п. 4 Положення ДЗАВ України здійснює функції організатора та координатора у зоні відчуження і відселеній частині зони безумовного (обов'язкового) відселення контроль за:

- проведенням екологічного моніторингу природного середовища;
- дотриманням норм і правил щодо збору, перевезення, переробки, зберігання і поховання радіоактивних відходів промислових підприємств;
- дотриманням норм і правил щодо будівництва, експлуатації, реконструкції, зняття з експлуатації об'єктів, призначених для поводження з радіоактивними відходами і щодо закриття сховищ для їхнього поховання тощо.

Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра аграрної політики та продовольства України.

Серед багатьох завдань, які виконує Державне агентство лісових ресурсів України варто виділити наступні. Так, у п. 4 Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затвердженого Постановою Кабінету

Міністрів України від 08 жовтня 2014 р. № 521 [180], зазначається, що агентство:

- здійснює державне управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства (крім державного контролю з карантину рослин та у сфері захисту рослин);

- здійснює державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду в лісах підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління;

- організовує ведення лісовпорядкування та мисливського впорядкування;

- здійснює моніторинг ґрунтів з метою вирощування продуктивних лісових насаджень, лісової рослинності, мисливських тварин;

- організовує видачу в установленому порядку спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів;

- організовує виконання заходів із визначення рівнів радіоактивного забруднення лісів, радіаційний контроль лісової продукції, дозиметричний контроль робочих місць та доз опромінення працівників;

- здійснює державний контроль за дотриманням законодавства в галузі мисливського господарства і полювання;

- видає в установленому порядку дозволи на використання мисливських тварин, що перебувають у державній власності, за винятком тих, що знаходяться на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду тощо.

Державне агентство рибного господарства України (Держрибагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра аграрної політики та продовольства України.

У п. 4 Положення про Державне агентство рибного господарства України, затвердженого Указом Президента України від 16 квітня 2011 р. № 454/2011 [181], перелічено функції даного агентства, назовемо лише найважливіші із них:

- здійснює державний контроль у галузі охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України, територіальному морі, внутрішніх водах України, внутрішніх водоймах України та у водах, що знаходяться поза межами юрисдикції України, щодо риболовних суден, що плавають під Державним Прапором України, відповідно до міжнародних договорів України;

- видає спеціальний дозвіл на ведення промислу водних живих ресурсів у виключній (морській) економічній зоні України;

- здійснює державний контроль технічного стану рибозахисних споруд, проводить рибозахисні заходи на водозабірних та інженерних спорудах меліоративних систем;

- здійснює контроль за дотриманням правил рибальства;

- здійснює контроль за дотриманням лімітів і нормативів використання водних живих ресурсів;

- здійснює контроль за дотриманням правил використання об'єктів тваринного світу в частині водних живих ресурсів;

- складає протоколи та розглядає справи про адміністративні правопорушення у випадках, передбачених законом;

- здійснює технічний нагляд та нагляд за дотриманням вимог міжнародних договорів, що стосуються технічного стану суден рибної промисловості тощо.

Згідно із п. 7 аналізованого Положення агентство здійснює свої повноваження безпосередньо, а також через свої територіальні органи (органи рибоохорони) – Головне управління в м. Києві, управління в областях, басейнові управління, відділи, повноваження яких поширюються на декілька областей, та спеціально уповноважений орган державного нагляду за безпекою мореплавства флоту рибного господарства.

Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого

спрямовується і координується КМУ через Міністра екології та природних ресурсів України.

У п. 4 Положення про Державне агентство водних ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 453/2011 [182], закріплено функції даного агентства, назовемо лише деякі із них, які мають важливе природоохоронне значення, зокрема:

- проводить аналіз якості поверхневих вод та сповіщає органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, а також населення через засоби масової інформації про рівень забрудненості таких вод; організовує розроблення оперативних та довгострокових прогнозів зміни екологічного стану водних об'єктів і меліорованих земель;

- здійснює моніторинг технічного стану меліоративних систем та гідротехнічних споруд підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління;

- здійснює моніторинг якості вод у контрольних створах у районах основних водозаборів комплексного призначення, водогосподарських систем міжгалузевого та сільськогосподарського водопостачання;

- забезпечує функціонування системи державного моніторингу довкілля в частині проведення радіологічних і гідрохімічних спостережень на водних об'єктах комплексного призначення, транскордонних водотоках, водогосподарських системах міжгалузевого і сільськогосподарського водопостачання, в зонах впливу атомних електростанцій;

- забезпечує моніторинг меліоративного стану зрошуваних та осушуваних земель;

- здійснює моніторинг водних об'єктів за радіологічними показниками на територіях, які піддалися радіоактивному забрудненню;

- здійснює моніторинг стану ґрунтів у зонах впливу меліоративних систем і переформування берегів, прибережних зон водосховищ;

- здійснює заходи щодо екологічного оздоровлення поверхневих вод та догляду за ними;

- погоджує межі зон санітарної охорони водних об'єктів;
- забезпечує інформування громадськості про реалізацію державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів тощо.

Державна служба геології та надр України (Держгеонадра України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра екології та природних ресурсів України, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Згідно п.п. 18 п. 4 Положення про Державну службу геології та надр України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 391/2011 [183], Держгеонадра України здійснює державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним використанням надр України тощо.

Зауважимо, що до 30 вересня 2015 р. до системи органів виконавчої влади входила Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (Держпромнагляд). З-поміж основних завдань даної служби були такі: реалізація державної політики з промислової безпеки та охорони праці; здійснення державного гірничого нагляду; охорона надр та державне регулювання у сфері безпечного поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення тощо.

Однак, Кабінет міністрів України своїм розпорядженням від 30 вересня 2015 р. № 1021-р ліквідував Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України і передав її повноваження Державній службі України з питань праці (Держпраці).

Так, Державна служба України з питань праці є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики.

Згідно п.п. 17 п. 4 Положення про Державну службу України з питань праці, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого

2015 р. № 96 [184] (далі - Положення), одним із основних завдань Держпраці є здійснення державного гірничого нагляду з питань:

- правильності розробки родовищ корисних копалин у частині їх безпечної експлуатації;

- додержання правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час дослідно-промислової розробки та експлуатації родовищ корисних копалин;

- додержання правил та технологій переробки мінеральної сировини;

- правильності та своєчасності проведення заходів, що гарантують безпеку людей, майна і навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами;

- готовності державних воєнізованих гірничорятувальних служб та формувань і диспетчерських служб до локалізації та ліквідації наслідків аварій;

Окрім того, Держпраці здійснює нагляд (контроль) за дотриманням умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду (п.п. 19 п. 4 Положення).

Державне агентство екологічних інвестицій України (Держекоінвест агентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра екології та природних ресурсів України, та входить до системи органів виконавчої влади і в межах своєї компетенції забезпечує реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї [185].

У літературі, з приводу окремих аспектів впроваджуваної адміністративної реформи, були висловлені цікаві і правильні думки. Так, проф. О. Головкін зауважує, що у ході здійснення реформи реорганізовано систему центральних органів виконавчої влади, що здійснюють контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні. Проте, зовсім

нелогічним вбачається та обставина, діяльність Державного агентства земельних ресурсів України та Державного агентства лісових ресурсів України спрямовується і координується КМУ через Міністра аграрної політики та продовольства, а діяльність Державного агентства водних ресурсів – через Міністра екології та природних ресурсів України. З метою оптимізації та підвищення ефективності системи центральних органів виконавчої влади він вважає за доцільне координацію діяльності трьох вищезазначених "ресурсових" агентств віднести до компетенції Міністра екології та природних ресурсів України [186, с. 102].

Важливо також зазначити, що відповідно до Закону України від 05 листопада 1991 р. «Про прокуратуру», який втратив чинність, прокуратура, як один із правоохоронних органів, також була наділена наглядовими функціями й у сфері охорони природи.

У здійсненні нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства одну із ключових ролей відігравали підрозділи природоохоронної прокуратури (на правах спеціалізованих прокуратур), які сьогодні ліквідовані.

Повноваження прокуратури у сфері охорони довкілля впливали з її мети і завдань, визначених у статті 4 цього Закону. Вони конкретизувалися стосовно об'єкта правової охорони навколишнього середовища та були визначені, напр., у ст. 37 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», ст. 37 Закону України «Про відходи» тощо. Тобто, мова йшла про захист довкілля силами прокуратури шляхом здійснення нагляду за додержанням і застосуванням діючих законів [187, с. 60].

Проте, усі вищеназвані статті також втратили чинність на підставі нового Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» [188]. Частина положень Закону (напр., розділ XIII, деякі положення розділу XII) набрали чинності з дня, наступного за днем його опублікування. Загалом, Закон набрав чинності 25 квітня 2015 р.

Відповідно до Закону прокуратура позбавлена функції нагляду за додержанням і застосуванням законів (так званого загального нагляду), і всіх елементів, які з ним пов'язані.

Отже, є очевидним те, що здійснення нагляду за додержанням законів про охорону довкілля і вжиття необхідних заходів щодо усунення екологічних правопорушень та їх профілактики вже не є функцією прокуратури.

Довгоочікуваним та неодмінним кроком до реформування правоохоронної системи та побудови нової європейської держави стало прийняття 02 липня 2015 р Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію».

У ст. 1 Закону України від 02 липня 2015 р. «Про Національну поліцію» визначено поняття Національної поліції. Так, Національна поліція України – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [189].

Стаття 2 Закону України «Про Національну поліцію» закріплює основні завдання поліції [189]. Так-от, завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах:

- 1) забезпечення публічної безпеки і порядку;
- 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;
- 3) протидії злочинності;
- 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

У літературі, з цього приводу, цілком слушно зазначається, що правоохоронний характер функціонування Національної поліції підтверджується виконуваними нею завданнями, що визначені ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» та підкреслюють здатність поліції у своїй діяльності поєднати нагально необхідне виконання правоохоронної функції держави із виконанням сервісних функцій щодо населення [190, с. 89].

Стаття 2 Закону України «Про Національну поліцію» [189] закріплює основні повноваження органів Національної поліції. Назвемо лише деякі із них:

1) здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень;

2) виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

3) вжиття заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припинення виявлених кримінальних та адміністративних правопорушень;

4) вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення;

5) у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання;

б) доставлення у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення;

З наведеного можна зробити висновок, що поліція відноситься до числа правоохоронних органів, функціями та завданнями яких є нагляд у сфері охорони природи, припинення, профілактики екологічних правопорушень та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності.

Однак, природоохоронні завдання органів Національної поліції, на наш погляд, потребують чіткішого законодавчого врегулювання.

Повноваження органів Національної поліції щодо здійснення наглядових функцій у сфері охорони природи будуть детальніше розглянуті у наступних підрозділах дисертації.

Не слід забувати, що Державна прикордонна служба України, як структурна одиниця системи органів внутрішніх справ, також виконує ряд

наглядних завдань і функцій у сфері охорони природи та використання природних ресурсів.

Так, відповідно до п. 22 ст. 19 Закону України від 03 квітня 2003 р. «Про Державну прикордонну службу України» [191], для реалізації визначених завдань Державна прикордонна служба України здійснює самостійно або разом із спеціально уповноваженими на те органами виконавчої влади і посадовими особами контроль у районах несення служби за збереженням природних ресурсів і підводної культурної та археологічної спадщини, додержанням правил промислової та іншої діяльності, охороною довкілля.

Отже, як бачимо, повноваження Державної прикордонної служби України, на відміну від повноважень Національної поліції, щодо здійснення нагляду у сфері охорони природи мають чітке законодавче врегулювання.

Детальніше повноваження зі здійснення нагляду підрозділами Державної прикордонної служби України будуть розглянуті у наступних підрозділах дисертації.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що чітке визначення переліку завдань та функцій правоохоронних органів, які виступають суб'єктами нагляду та вживають адекватних заходів щодо попередження і боротьби з правопорушеннями у сфері охорони природи є важливою та необхідною умовою реалізації державної екологічної політики.

Під час виконання наглядних функцій у сфері охорони довкілля правоохоронними органами тісно переплітається у своїй сутності управлінська та правоохоронна діяльність.

Вітчизняне законодавство, яке регламентує функції, завдання та конкретні напрями наглядної діяльності правоохоронних органів і службових осіб у сфері охорони довкілля є достатньо розвиненим, хоча й потребує удосконалення.

1.5. Зарубіжний досвід щодо здійснення правоохоронними органами наглядових функцій у сфері охорони природи

У ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначається, що до компетенції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та його органів на місцях належить здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони навколишнього природного середовища, вивчення, узагальнення і поширення міжнародного досвіду в цій галузі, організація виконання зобов'язань України відповідно до міжнародних угод з питань охорони довкілля [86]. Інакше кажучи, наша держава зобов'язана враховувати і творчо використовувати досвід зарубіжних держав під час реалізації своїх функцій у сфері охорони довкілля.

Цікавою у даному контексті є позиція Є. В. Хлобистова та Л. В. Жарової, звісно вітчизняний законодавець, на наш погляд, обов'язково повинен її врахувати при розробці і удосконаленні державно-правових заходів з охорони природи та використання природних ресурсів. Так, автори у своїй праці сформулювали основні сучасні тенденції та виклики, що суттєво впливатимуть на систему природокористування. По-перше, як зазначають вони, за будь-яким з передбачуваних аналітиками сценаріїв світовий розвиток буде супроводжуватись подальшим розшаруванням країн на багаті та бідні, а також такі, що можуть тиснути, впливати на інших, які мають підкорятись. За таких умов триватиме експансія забруднюючих, екологічно небезпечних виробництв у бідні або політично слабкі країни. Тому загальний рівень забруднення не зміниться, зазнає змін лише його територіальний розподіл. По-друге, розвиток нових технологій, зокрема нових видів палива та енергії, призведе до появи принципово інших джерел, форм та видів забруднення. Наразі не достатньо вивченні наслідки для людини цих нових видів забруднення, не досліджено, які саме види та джерела забруднення є найбільш суттєвими і небезпечними, як саме вони впливають на довкілля та людину, а основне не розроблена

ефективна система моніторингу й контролю. По-третє, нові технології, продукти, методи господарювання спричинять появу нових видів відходів, які будуть поступово накопичуватись водночас з уже існуючими. Проте наразі увагу сконцентровано на винаході нових матеріалів, сполук, палив тощо, що стримують розвиток технологій з утилізації та переробки відходів. По-четверте, подальше зростання кількості населення Землі обумовлює збільшення споживання й виробництва, видобутку енергії та освоєння нових територій, що разом призводить до різкої зміни або навіть знищення навколишнього середовища.

Таким чином, політичний, техніко-технологічний та демографічний розвиток світу спричинить зміну структури забруднення, подальше зростання споживання ресурсів, накопичення відходів. У цілому можна констатувати, що навіть за умови значного збільшення фінансування природоохоронних заходів і програм та системних досліджень з проблем використання ресурсів та утилізації відходів екологічна ситуація істотно не зміниться [192, с. 229].

Оскільки екологічні проблеми проявляються і загострюються в різних країнах і в різних місцях планети, то вони стали справді глобальними та змусили значно посилити увагу вчених багатьох країн світу до їх вивчення і пошуку шляхів розв'язання. Слід зауважити, що у другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. суттєво погіршився стан довкілля в багатьох регіонах планети, досягнувши рівня, небезпечного для здоров'я населення.

Нагадаємо, одним із перших питань про вплив цивілізації на природу порушував визначний український учений В. І. Вернадський, який у 20-ті роки минулого сторіччя сформулював фундаментальну фізико-біологічну концепцію біосфери, яка на сьогодні міцно утвердилася в усій світовій науці. Він уперше у світі пророкував об'єктивний шлях еволюції біосфери, звернув увагу на глобальний характер її проблем і довів, що за силою впливу на неї антропогенні процеси рівнозначні геологічним та іншим природним процесам [193, с. 24].

Зрозуміло, що гострі глобальні проблеми сучасності, так і визначення шляхів їх розв'язання мають комплексний характер, і це потребує не лише

глобальної інтеграції зусиль всіх країн світу, а й, відповідно до вчення В. Вернадського про ноосферу, інтеграції філософських, політичних, природничих та техніко-економічних знань. Відтак, необхідно відійти від застарілої конфліктної, конфронтаційної орієнтації, а перейти до глобального конструктивного співробітництва на засадах визнання пріоритету загальнолюдських цінностей, спільно знаходити ефективні шляхи виходу із тієї глибокої кризи, у яку людство потрапило внаслідок власної життєдіяльності.

Про вживання терміну “глобальні” проблемам охорони довкілля домовилися вчені міжнародної неурядової організації – Римського клубу, заснованої у 1968 р. завдяки ініціативи італійського вченого-економіста Ауреліо Печчеї.

Нині Римський клуб об'єднує багатьох науковців, економістів, бізнесменів, провідних службовців міжнародних організацій, колишніх голів держав та урядів більш ніж 30 країн світу. Основну увагу вони приділяють вирішенню політичних, економічних, соціальних, екологічних, технологічних і культурних проблем людства. Станом на 2009 р. Римський клуб налічував 68 дійсних членів з понад 30 країн, а також 35 асоційованих членів, в т. ч. двоє громадян України – Віктор Вовк і Марія Зубрицька. Членом Римського клубу є Богдан Гаврилишин – швейцарсько-канадський економіст, представник української діаспори, а його почесним членом є Президент НАН України Борис Патон. В Україні також функціонує Українська асоціація Римського клубу.

Однією із найвідоміших публікацій учасників Римського клубу, що безпосередньо стосується охорони навколишнього природного середовища є «The Limits to Growth (Межі зростання)», 1972. У цій доповіді вчені Деніс Медоуз, Йорген Рандерс, Вільям Беренс, попередили людство про можливість виникнення глобальних екологічних катастроф у XXI ст. [194].

Поняття “глобалізм”, “глобальний” (франц. global – всесвітній, загальний) – у Сучасному словнику української мови тлумачиться як: узятий в цілому, загальний, усебічний, поширений на всю земну кулю, вичерпний, комплексний, великий, масштабний тощо [142, с. 198-199].

Отож, потрібно розуміти, що таке поняття застосовується для визначення стилю у забезпеченні верховенства права та політичній діяльності, коли певне питання розглядається і вирішується у контексті загальних для людства проблем, що стосуються всіх і потребують спільних зусиль для їх вирішення.

До речі, В. К. Симоненко зазначає, що саме в сучасних умовах закономірно зростає роль міжнародних організацій, особливо тих, які займають одне з провідних місць у системі управління розв'язанням інтегральних глобальних проблем. Йдеться про координацію зусиль держав; контроль за розподілом матеріальних і грошових засобів, а також за ефективним їх використанням. Регулювати, а отже, управляти вирішенням будь-якої глобальної екологічної кризи неможливо без урахування інтегрованої соцекобіоекономтехсфери з політичними, культурними і етнічними проблемами, що склалися навколо неї [195, с. 40-41].

Глобальні проблеми створюють серйозну загрозу нормальному розвитку і навіть самому існуванню країн світу, потребують для відвернення цих катастрофічних наслідків спільних зусиль, тобто мають всеохоплюючий, планетарний, глобальний характер.

Практично усі сучасні екологічні наукові школи поділяють думку щодо поділу глобальних проблем на дві групи: ті, які загрожують існуванню всього людства (термоядерна війна і забруднення оточуючого середовища) та ті, вирішення яких забезпечить прогресивний розвиток людства (контроль за використанням сировинних запасів, народжуваністю, продовольчою безпекою, використанням ресурсів світового океану та подоланням економічної відсталості країн, використанням альтернативних джерел, освоєнням космосу, перебудовою міжнародних відносин).

Якщо наприкінці ХХ ст. фахівці стверджували, що проблема охорони природи переросла в проблему охорони оточуючого людину середовища, то зараз можна сміливо говорити, що проблема охорони природи переросла в проблему охорони людини як біосоціального виду. Про це свідчать тривожні зміни в генофонді людини, скорочення частки розумово повноцінних людей,

зростання частки дітей з вродженими вадами. Ось чому так важливо оберігати довкілля як природне середовище життєдіяльності людини. Не випадково термін "екологія", який походить від грецького слова oikos – житло, місце перебування, став найбільш уживаним у наш час як в науці, так і в побуті. І якщо ситуація не поліпшиться, то складна проблема екологічності стане однією з найгостріших глобальних проблем людства вже в найближчій перспективі [164, с. 40].

Однак, не зважаючи на загострення екологічних проблем, не можна не відзначити і той факт, що цим проблемам приділялась і приділяється значна увага в різних країнах світу. Зокрема, вирішуються важливі питання формування та діяльності системи нагляду державних органів за охороною природи. Так, на основі глибоких аналітичних досліджень виробляються обґрунтовані наукові пропозиції і рекомендації для забезпечення належного нагляду, створюється і розвивається нормативно-правова база (закони, підзаконні нормативно-правові акти, директиви, рішення, висновки, програми дій), запроваджується відповідна інституційна система. Адже, як стверджує, Т. В. Корнякова охорона природи та забезпечення раціонального використання природних ресурсів і їх відновлення є нагальною потребою сучасного світу і життєво важливою функцією будь-якої держави [196, с. 203].

Переконані, що держава, яка прагне розвиватись та прогресувати, по-перше, зобов'язана розробити належну ефективну нормативно-правову базу регулювання суспільних відносин, зокрема екологічних; по-друге, забезпечити реальну практичну реалізацію розробленої нормативно-правової бази.

Не дарма, в літературі зазначається, що формування сучасного екологічного права в Україні, на жаль, відстає відносно економічно розвинутих країн світу, тому в цій царині доречно і дуже важливо враховувати вже вироблений світовий і національний досвід й на його основу прогресувати цьому напрямі [121, с. 92].

У 60-70-х рр. ХХ ст. стан навколишнього середовища в США, Японії, Німеччині, Франції, Швеції, Великобританії та ін. країнах вважався кризовим.

Усвідомивши всю серйозність загострення екологічних проблем, а особливо економічні, соціальні та екологічні наслідки подальшої деградації навколишнього середовища, в цих розвинутих державах в найкоротші строки було створено багато законодавчих актів нового покоління. Разом це приблизно 20 законів. З того часу, за необхідності закони розвиваються і удосконалюються [197, с. 28; 198, с. 175; 164, с. 40].

У цих законах вперше закріплено визначено основні напрями діяльності та органи, визначено загальні принципи й цілі їх діяльності із питань охорони довкілля [199].

Цікаво, що піонером створення та розвитку новітнього екологічного права вважаються Сполучені Штати Америки. У 1969 р. тут було прийнято закон про охорону природи – NEPA National Environmental Policy Act. Він вперше встановив фундаментальні положення і принципи екологічного законодавства, які в подальшому увійшли в аналогічні законодавства інших демократичних, розвинутих країн. У цьому надважливому документі закладені так звані три кити екологічної політики.

По-перше, у США вперше у світі створено спеціальний орган, який відповідає за охорону довкілля в країні – EPA, Environmental Protection Agency (безпосередньо займається питаннями природокористування). По-друге, в практику було введено поняття “екологічна експертиза”. Запроваджено принцип попередження шкідливих впливів різних викидів на довкілля, який фактично став основою міжнародного екологічного права, і багатьох національних екологічних законодавств. По-третє, у США вперше запропонували принцип обов’язкової участі громадськості в обговоренні та прийнятті усіх рішень, які можуть привести до негативного впливу на довкілля. Вони вперше застосували поняття “громадські слухання”. Причому думка громадськості (громадських організацій) сприймається дуже серйозно і в усіх справах, завдяки великій активності цих структур.

Після прийняття основоположного закону з екологічних проблем, в США суттєво переглянули чинне законодавство і прийняли ряд спеціальних законів –

напр., закон про чисту воду (1970 р.), про чисте повітря (1972 р.). У наступні роки було прийнято іще близько 30 природоохоронних законів, серед яких – закон про питну воду, про мальовничі річки, про захист зникаючих видів, про пестициди, фунгіциди і радітициди.

У США діє закон про встановлення відповідальності і відшкодування потерпілим внаслідок виникнення захворювання у результаті негативних змін у довкіллі. Відтак, кожний громадянин США має право звернутися до суду по захист своїх порушених екологічних прав. За безумовним виконанням рішення суду слідкує озброєний шериф [200, с. 63-64].

Зауважимо, що в організаційному плані система управління охороною навколишнього середовища в США передбачає три рівні: Національне агентство з охорони довкілля (створене у 1970 р.), центральні агентства штатів та місцеві природоохоронні агентства. Так, Національне агентство з охорони довкілля є основним органом федерального уряду, що координує діяльність усіх федеральних міністерств та відомств країни і виконує переважно регулятивні функції: регулювання якості довкілля стосовно всіх галузей промисловості, зокрема ядерного виробництва, через розробку відповідних стандартів; загальна координація федеральної природоохоронної діяльності; оцінка ефективності різних заходів у сфері охорони довкілля тощо.

Струнка організаційна структура Національного агентства з охорони довкілля сприяє повноті охоплення та комплексності вирішення проблемних питань в галузі екологічного управління США. Згадана структура охоплює створені у складі агентства спеціальні підрозділи нагляду за небезпечними об'єктами навколишнього середовища; окрему групу підрозділів, орієнтованих виникнення можливих надзвичайних ситуацій; підрозділи: запобігання забрудненню, оцінки впливу на здоров'я, економічного аналізу, науки та технології, контролю виконання законодавства; науково-дослідний інститут з розгалуженою мережею лабораторій та Національний центр розгляду екологічних правопорушень.

Одним із важливих напрямів екологічної політики США є щедre фінансування урядом актуальних наукових розробок і досліджень. Майже три чверті наукового бюджету агентства з якості довкілля спрямовується на оплату контрактів і субсидій для окремих розробок, що здійснюється здебільшого у промисловості. Причому нині в США діє досить розгалужена та деталізована система стандартів якості довкілля.

В Японії охорона довкілля також є одним із пріоритетних питань. Законодавство в галузі навколишнього середовища Японія почала формувати на початку 70-х рр. XX ст., а у 1964 р. був прийнятий «Основний закон щодо боротьби із забрудненням навколишнього середовища», який склав юридичну та методологічну базу для подальшого формування законодавства в галузі охорони довкілля.

До головних напрямів діяльності держави у сфері охорони довкілля в Японії є: впровадження стандартів його якості; організація наукових досліджень з проблем навколишнього середовища; формування системи моніторингу; впровадження програм контролю за забрудненням. Основними рисами механізму охорони природи є: широке використання передових технологій та новітніх досягнень в галузі її охорони; консолідація владних структур та приватного бізнесу навколо вирішення екологічних проблем; значне поширення програмно-цільового управління; активна участь у вирішенні глобальних екологічних проблем; широке використання системи компенсацій за шкоду від забруднення довкілля.

Керівним органом, що займається питаннями навколишнього середовища, є Управління з питань довкілля (засноване у 1971 р. в статусі міністерства), яке здійснює планування основних напрямів державної політики щодо охорони довкілля, розробку проектів екологічних законів, стандартів, нормативів, координацію всіх природоохоронних заходів.

Екологічна політика Японії базується на таких економічних інструментах: пільгове оподаткування та кредитування екологічних заходів; система державного субсидування екологічних ініціатив бізнесу. В Японії

розроблені найжорсткіші у світі санітарно-гігієнічні стандарти якості води, впроваджені високі стандарти озеленення новобудов, затінювання, перешкод радіохвилями, ведеться контроль за виробництвом фреонів [201, с. 486].

Очевидно, що створення дієвої системи екологічного законодавства в Україні загалом і подальше удосконалення діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи зокрема, неможливе без врахування цінного досвіду розвинутих держав, тим більше, що багато із них пройшли досить великий шлях розвитку, апробації та застосування законодавства у цій сфері.

Окрім цього, потрібно наголосити, що у закордонній практиці є також багато випадків закріплення норм, які урегульовують питання нагляду державних органів у сфері охорони природи не лише у законах, а, навіть, в конституціях.

Більшість сучасних конституцій демократичних держав юридично закріплюють питання охорони природи крізь призму гарантування екологічних прав людини. Найважливішими з них є право на життя, право на сприятливе для життя довкілля, право на доступ до екологічної інформації та інші.

Право кожному громадянину користуватися природними об'єктами згідно з вимогами закону закріплене у Конституції Республіки Молдова (ст. 9, 46), Конституції Російської Федерації (ст. 36), Конституції Словацької Республіки (ст. 20), Конституції Федеративної Республіки Німеччини (ст. 15), Конституції Греції (ст. 17), Конституції Данії (ст. 43), Конституції Італії (ст. 41) та інших.

Натомість, до прикладу, конституції Латвії, США, Великобританії, Франції, Японії, Королівства Данія, Нідерландів та Люксембургу, Фінляндії взагалі не згадують про екологічні питання та сферу їх правового регулювання.

Конституція Іспанії зобов'язує державні органи «стежити» за раціональним використанням усіх природних ресурсів, опираючись на необхідну у цьому випадку колективну солідарність (ст. 45). Водночас розкриття змісту такої екологічної функції державних органів можливе тільки

за умови проведення ретельного аналізу адміністративного законодавства Іспанії.

Обов'язок держави охороняти довкілля закріплюється і в Конституції Федеративної Республіки Німеччини (ст. 20-а). Згідно цієї статті, держава, усвідомлюючи свою велику відповідальність перед майбутніми поколіннями, охороняє навколишнє середовище як основу життя на землі в рамках конституційного устрою і відповідно із законом і правом за допомогою виконавчої влади і правосуддя.

Як видається, один з найбільш “екологізованих” основних законів має Португалія. У Конституції Португалії передбачається обов'язкове розроблення у державі планів економічного і соціального розвитку з метою збереження екологічної рівноваги, охорони довкілля (ст. 91). Основними напрямками здійснення екологічної функції держави у зазначеній Конституції визначено упередження і контроль забруднення довкілля, створення природно-заповідних територій, забезпечення раціонального природокористування, комплексний розвиток території.

Система органів, яка на теренах колишнього СРСР існувала тільки у шести союзних республіках (в т. ч. і в Україні), нині створена у всіх державах – колишніх республіках колишнього СРСР, а органи контролю в галузі охорони довкілля, які існували раніше, із протокольних за своїм правовим статусом перетворилися на структурні управління. Однак, найбільшим здобутком слід вважати конституційне закріплення у ряді країн екологічної функції держави [202; 203, с.53-54].

Уважне вивчення закордонного досвіду, звісно не означає, що його потрібно цілком скопіювати. Природоохоронний досвід іноземних держав необхідно застосовувати обережно, творчо, з урахуванням наших специфічних українських умов.

Окрім того, Україна взяла на себе багато міжнародних зобов'язань щодо охорони довкілля. За роки незалежності Верховною Радою України було

ратифіковано ряд міжнародних угод, а низка інших будуть ратифіковані у майбутньому.

Загалом Україна, як незалежна держава, підтвердила понад 40 міжнародних природоохоронних конвенцій глобального та регіонального значення, серед яких, наприклад: Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.); Конвенція про охорону всесвітньої культурної й природної спадщини (1972 р.); Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ їх існування в Європі (1979 р.); Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.); Віденська конвенція про охорону озонового шару (1985 р.); Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (1992 р.); Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (1992 р.); Конвенція про охорону біологічного різноманіття (1992 р.); Конвенція про ядерну безпеку (1994 р.); Конвенція Європейської Економічної Комісії ООН про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська, 1999 р.) та інші.

Як відомо, міжнародні екологічні конвенції та угоди з моменту ратифікації їх парламентом стають частиною національного законодавства і покладають на Українську державу певні, чітко визначені зобов'язання щодо захисту довкілля та забезпечення екологічних прав громадян.

Крім того, Україна активно співробітничала з різними державами світу у справі охорони довкілля. Результатом такого співробітництва є підписання і участь у виконанні понад 20 двосторонніх міждержавних угод відповідного спрямування, зокрема із сусідніми країнами – Росією, Білоруссю, Молдовою, Словаччиною, Польщею, Угорщиною.

Важливо наголосити, що міжнародні експерти неодноразово відзначали високу якість, системність, послідовність українського екологічного законодавства. Однак, на практиці не існує випадків, коли прийняття, навіть абсолютно досконалого з точки зору захисту прав людини нормативно-

правового акту, водночас усунуло би усі можливі перешкоди в користуванні людиною визначеним, закріпленим правом. Переконані: створення належного механізму реалізації права, що включає в себе забезпечення державою необхідних організаційних, правових, фінансових та інших факторів, є на даний час одним із основних завдань молоді демократії.

Правова складова в механізмі реалізації права громадян України на безпечне для життя і здоров'я довкілля проявляється у створенні практичних можливостей для його безперешкодного використання, спонуканні суб'єктів до правомірної поведінки, вжиття запобіжних заходів з недопущення правопорушень у визначеній сфері та поновленні порушених прав і свобод.

Незважаючи на високу оцінку міжнародними експертами нормативно-правових (сукупність передбачених нормами матеріального та процесуального права юридичних засобів) та організаційно-правових (система органів державної влади та інститутів громадянського суспільства) юридичних гарантій реалізації права на безпечне довкілля, реальний стан справ в зазначеній сфері, на жаль, віддалений від зразкового [204, с. 189-190].

Не слід забувати, що Україна після революції гідності поставила за мету набуття повноправного членства в ЄС. Відтак, перед нашою державою стоять завдання в різних сферах життя суспільства, в т. ч. й щодо охорони довкілля, адже на сьогодні маємо лише ратифіковану ВРУ угоду про асоціацію з ЄС.

Реформи у вітчизняній екологічній сфері відбуваються за непростих умов, коли Україна і держави Європейського Союзу стоять на різних щаблях вирішення екологічних проблем. Окрім того, проти України розв'язана гібридна війна путінською Росією, з окупацією Криму та частини Донбасу, країна розграбована Сім'єю В.Ф. Януковича.

Разом з тим, підписання угоди про асоціацію з ЄС – це перший крок до створення реальних умов для перспективи вступу України в ЄС і виконання Копенгагенських критеріїв членства. Подальший розвиток інтеграційного процесу вимагає як нових, більш успішних, стратегій політичної взаємодії, так і

зближення (адаптацію) національного законодавства із законодавством ЄС [205, с. 80].

Однак, зазначимо, що і в демократичній Європі не відразу екологічним питанням приділяли належну увагу. Політика ЄС в галузі охорони довкілля, з кінця 1950-х років протягом тридцяти років пройшла значний шлях від зародження до загального визнання. Скажімо, якщо у 1970-і рр. чимало посадовців ЄС розглядали екологію як, у кращому разі, модну тенденцію, а у гіршому – як сферу, що не має жодного стосунку до політики, то сьогодні вона сприймається як одна з найважливіших суспільних сфер у політичному портфелі ЄС [206, с. 440].

Окремі дослідники цього питання зазначають, що охорона навколишнього середовища з метою захисту екологічних прав громадян є актуальною проблемою європейського регіону загалом, оскільки без перебільшення слід визнати, що Європа сьогодні, попри все, є зоною екологічного лиха. Як свідчать проведені дослідження, Європейський Союз приділяє цій темі серйозну увагу, зважаючи на те, що подальший економічний розвиток і політична згуртованість, правова монолітність держав-членів Співтовариства неможливі без урахування екологічного фактора [207, с. 81].

Якісний та кількісний стан навколишнього середовища і забезпечення екологічних прав громадян належать до сфери спільної компетенції Союзу і держав-членів. Виважена і науково обґрунтована політика Європейського Союзу стосовно навколишнього середовища – це один із провідних напрямів політики ЄС, становлення і розвиток якого послідовно триває уже майже три десятиліття.

Крім того, на сьогодні вже існує значна практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) з розгляду справ екологічного характеру [207, с. 81].

В країнах Європейської співдружності ефективна екологічна політика поєднує збалансовані адміністративно-контрольні та фінансово-економічні важелі, які дозволяють оптимально регулювати питання охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. У червні 1993 р. були затверджені головні

принципи і положення екологічного обліку у межах ЄС, які набули чинності у квітні 1995 р. Зокрема, змінилися пріоритети у боротьбі з забрудненням атмосфери. Так, головні програми спрямовані не на введення в дію очисного обладнання, а на створення передових екологічно чистих технологій. У цих країнах загалом діють понад 200 чітких механізмів реалізації екологічного законодавств, застосовується близько 150 видів екологічних податків, структура і тарифні ставки яких затверджено національними парламентами [201, с. 395]. Причому ці механізми мають свої специфічні риси, які обумовлені особливостями конкретних екологічних проблем тої чи іншої країни, а також сформованістю політичного, економічного, соціального середовищ та специфікою національного управління.

Екологічне законодавство європейських держав має чітку спрямованість на охорону навколишнього природного середовища від негативної дії антропогенного навантаження, а також ландшафтної структури. Подолання проблем, що стосуються охорони довкілля, у країнах Європи складає значну частину державної політики. Зокрема, окрім законодавчо закріпленої функції охорони навколишнього природного середовища, приділяється чимало уваги державним проектам щодо охорони довкілля. Причому автором ідеї, ініціатором такого проекту може стати кожен громадянин, варто тільки надіслати власні пропозиції чи плани до відповідного інформаційного сайту і їх обов'язково обговорять фахівці.

Звичайно, в залежності від особливостей національного законодавства і правових традицій, нормативно-правові акти кожної демократичної європейської країни є різними за структурою і правовим характером. До прикладу, традиційно у Німеччині, Швейцарії та Австрії на законодавчому рівні приділяється значна увага екологічним проблемам.

У Німеччині розроблена та реалізується стратегія екологічно орієнтованого менеджменту і екологічного підприємництва, що є важливим напрямом екологічної модернізації, із зростанням ролі екологічних характеристик товарів та продуктів, що виробляються і реалізуються.

Обов'язковим для підприємств Німеччини є проходження екологічного аудиту на основі прийнятих національних стандартів, що його регулюють.

У Австрії не існує єдиного екологічного закону, який би охоплював усі еколого-правові відносини, а законодавство будується за інституціональним принципом. Тобто переважають закони, що регулюють тільки певний обсяг правовідносин. У Німеччині і Швейцарії законодавство за структурою дещо нагадує українське. У Швейцарії існує нормативний акт, дуже подібний до вітчизняного Закону «Про охорону навколишнього природного середовища», він охоплює більшість відносин, що стосуються охорони довкілля. Законодавство Німеччини будується на інструментах та концептах (так, програма захисту природи приймається як загальнонаціональна, але з обов'язковою відповідністю до чинному законодавству, щоб не суперечити принципам правової держави та повністю відповідати законодавству ЄС). Концепція захисту природи тісно пов'язана з усіма галузями, але особливого поширення набуває при розробленні законопроектів щодо використання енергії, аграрного, гірничого та мисливського законодавств. Велика увага до проблем захисту навколишнього середовища у цій країні привертається за допомогою екологічних виставок, зазвичай поділених на окремі проблемні секції: захист диких тварин, захист рослинного світу, захист мігруючих птахів, проблема незаконного мисливства, проблеми очистки водних об'єктів. На таких виставках, як правило, збираються багато науковців, політиків, які зацікавлені у розв'язанні цих проблем та виробленні шляхів їх подолання [208].

Водночас, законодавство Австрії щодо охорони навколишнього природного середовища побудоване дуже специфічно. Структурна побудова законів не схожа на структурну побудову законів інших країн-членів ЄС (у законах відсутнє таке поняття як загальні положення та поділ на статті). Усі нормативні акти, що стосуються охорони довкілля, чітко прописані, оскільки вони спрямовані на охорону конкретних правовідносин у царині екології (наприклад гірничим правовідносинам присвячено окремий нормативний акт). В заключних положеннях кожного закону йдеться про порядок внесення змін

до цього нормативного акта. Пропозиції до законопроектів можуть вносити громадяни Австрії, але не до звичайного державного сенату, а до спеціального сенату з приводу охорони навколишнього середовища, оскільки цей сенат приймає та затверджує всі закони, що стосуються охорони довкілля.

Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» є чинним у Відні та прилеглих центральних територіях. Фахівці визначають його як закон загальнодержавного значення, що охоплює відповідні сфери правового регулювання: земельне та лісове господарство, меліораційну діяльність, водне господарство, ведення сільського господарства, гірську промисловість, видобування корисних копалин та інші галузі.

Безумовно цікавим є існування такого інституту як адвокат з питань охорони навколишнього природного середовища. Розгляд справ у суді з приводу порушених норм щодо охорони навколишнього природного середовища в Австрії здійснюється з обов'язковою участю адвоката з питань охорони навколишнього природного середовища, який володіє не тільки знанням норм права, а й є фахівцем у сфері екології. Дуже цікавим є те, що адвокатська община щодо охорони навколишнього природного середовища звільняється від сплати податків і зборів комунального управління. Такий підхід є підтримкою та заохоченням держави для працівників відповідного напрямку [209].

Розроблення та удосконалення складної системи різнопланових заходів нагляду та контролю за якістю навколишнього середовища, побудова відповідної загальнонаціональної структури охорони довкілля, мають стати актуальним фундаментальним завданням правоохоронних органів України.

Перспективним видається нам також поєднання зарубіжного досвіду з вітчизняними підходами щодо профілактики правопорушень у означеній сфері і, як результат, вироблення більш досконалої концепції профілактичної роботи правоохоронних органів загалом.

Так, наприклад, суть екологічно-адміністративного права Німеччини найяскравіше розкриває принцип профілактичного захисту, який реалізовується

шляхом ужиття належних заходів, особливо прогнозного планування й обмеження викидів шкідливих речовин відповідно до рівня техніки. Крім того, спрямуванням зусиль на те, щоб за можливістю виключити заподіяння шкоди довкіллю, якої можна уникнути або якої не можна передбачити стосовно її довгострокових наслідків [210, с. 134].

Сьогодні у Німеччині на федеральному рівні розроблено та прийнято загальну концепцію профілактичної роботи органів поліції окремих земель та федерації загалом. Згаданий документ визначив не тільки систему суб'єктів, відповідальних за здійснення профілактичної роботи, заклавши підґрунтя для їх ефективної взаємодії між собою, але й окреслив форми цієї роботи [211, с. 21].

Отже, підсумовуючи, можемо зазначити, що вивчення багатого досвіду наглядової діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн в екологічній сфері становить певну непересічну цінність для України. У свою чергу це сприяє кращій реалізації державної екологічної політики як на міжнародному рівні так і в середині країни, створює сприятливі взаємовідносини із країнами щодо вирішення актуальних питань, які виникають у зв'язку із загостренням глобальних екологічних проблем.

Разом із тим, ґрунтовне вивчення зарубіжного досвіду, аж ніяк не може означати прямого, некритичного перенесення його в українські реалії, бо, з одного боку – зарубіжні інституції тісно пов'язані перш за все історично і духовно зі своїм національним законодавством та національними особливостями, звичаями та традиціями, а з іншого – пряме запозичення є просто не доцільним, воно не працюватиме. Важливо використовувати творчий, комплексний підхід, керуючись національними інтересами і здоровим глуздом.

Висновки до Розділу 1

Дослідження теоретико-правових основ наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи дозволило по

новому побачити окреслену складну і актуальну наукову проблему і сформулювати низку висновків, пропозицій та рекомендацій.

По-перше, у історичному розвитку та формуванні екологічного законодавства України можна виділити такі етапи: перший – природоохоронне законодавство Київської Русі та Галицько-Волинського князівства (VI – перша половина XIV ст.); другий - природоохоронне законодавство часів перебування українських земель у складі Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої (кін. XIV ст. – перша половина XVII ст.); третій - природоохоронне законодавство у період створення української Козацької держави та подальшого обмеження її суверенітету (друга половина XVII – XVIII ст.); четвертий - природоохоронне законодавство у період входження українських земель до складу Російської та Австро-Угорської імперій (кінець XVIII – початок XX ст.); п'ятий - природоохоронне законодавство під час відродження української державності (1917 – 1920 рр.); шостий - природоохоронне законодавство радянської України (1920 – 1991 рр.) та західноукраїнських земель, які входили до складу Польщі до 1939 р; сьомий - природоохоронне законодавство незалежної України (з 1991 р.).

По-друге, для збереження і відновлення сприятливого довкілля, найважливішими характеристиками якого є не тільки чистота, а й ресурсомісткість, екологічна стійкість, видове різноманіття і естетичне багатство потрібно вирішити найголовніше завдання – сформувати потужну, розвинену і розгалужену систему українського екологічного законодавства. Для цього потрібно пер дусі якісно провести його систематизацію у вигляді інкорпорації, а після цього – здійснити кодифікацію.

По-третє, оскільки Україна демонструє волю стати повноправним членом Європейського Союзу, то невід'ємною складовою її інтеграції є поступова адаптація законодавства, в т. ч. екологічного, до європейського. Однією із основних офіційних європейських мов та й міжнародних мов визнана англійська. Тому, адаптуючи українське законодавство до європейського,

потрібно враховувати, що більшість екологічних визначень (термінів) безумовно матимуть англomовне джерело походження.

По-четверте, явним недоліком чинного законодавства України є відсутність комплексного та ґрунтового закріплення інституту нагляду у сфері охорони природи. Вважаємо, що наглядовими повноваженнями у сфері охорони природи наділені органи Національної поліції, державні служби, інспекції та агентства.

Наглядова діяльність вищеназваних органів у сфері охорони природи здійснюється з такою метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища; застосування заходів щодо попередження правопорушень; надання, за можливості, допомоги відповідним органам, особам чи установам у поновленні нормального стану довкілля; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог норм права; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

По-п'яте, на законодавчому рівні відсутнє розмежування між контролем та наглядом, що унеможлиблює коректне, чітке розмежування цих двох підсистем на рівні системи державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні.

По-шосте, окремі зміни, які відбуваються на сучасному етапі проведення адміністративної реформи в Україні у системі державного контролю і нагляду у сфері охорони довкілля є доволі змістовними та істотними. Проте, реформування цієї системи все ще не завершене і потребує багатьох зусиль.

По-сьоме, в умовах сьогодення посилення й удосконалення нагляду за додержанням законодавства про охорону довкілля слід віднести до числа пріоритетних завдань правоохоронних органів.

По-восьме, фундаментальним завданням правоохоронних органів має стати запозичення багатоманітного досвіду зарубіжних країн щодо розроблення та удосконалення складної системи наглядових заходів за якістю довкілля і побудова сучасної, ефективної і оптимальної правоохоронної структури з метою його охорони.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДИ

2.1. Законодавчі основи діяльності правоохоронних органів, покликаних забезпечувати нагляд за дотриманням природоохоронного законодавства

Охорона навколишнього природного середовища та забезпечення екологічного благополуччя розглядається вченими як одна з основоположних та постійних функцій держави.

Зрозуміло, виконання своїх функцій у сфері охорони навколишнього природного середовища держава здійснює через відповідні органи. Вагоме місце серед них займають правоохоронні органи. Термін «правоохоронні органи» широко вживається як у засобах масової інформації, так і в законодавстві та юридичній літературі. Однак, усталеної думки щодо змісту цього поняття, чи класифікації самих правоохоронних органів на сьогоднішній день, на жаль, не вироблено в науці, відтак немає термінологічної визначеності у нормативно-правових актах.

Вимагають також вирішення деякі важливі питання характеристики правоохоронної діяльності у сфері екології, а особливо: визначення її поняття, класифікації та особливостей правоохоронних органів, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями щодо охорони природи тощо.

Звичайно ж, є необхідність обґрунтувати і запропонувати напрями реформування й удосконалення законодавства в означеній сфері.

Відомо, що Конституція України гарантує людині і громадянину широкі права і свободи, одночасно покладаючи на кожного члена суспільства і певні обов'язки. Забезпечення прав і свобод людини і громадянина держава здійснює, зокрема, й через правоохоронну діяльність.

Як правильно стверджує у своїх працях А.М. Подоляка, правоохоронна діяльність здійснюється в двох формах: правозабезпечуючій – не пов'язаній безпосередньо з конкретними правопорушеннями і правозастосовній – пов'язаній з конкретними правопорушеннями, злочинами, їх виявленням, розкриттям і розслідуванням, судовим розглядом кримінальних справ, виконанням покарань [212, с. 20].

Правоохоронна діяльність реалізується суб'єктами правоохоронної системи у межах охоронних правовідносин на підставі принципів правоохоронної системи, а саме: законності; все, що не дозволено, те заборонено; невідворотності покарання; узгодження приватних та публічних інтересів; демократизму; системності; багатоваріантності вирішення проблем правової охорони суспільних відносин; поваги людської гідності, прав, свобод і законних інтересів особи [213, с. 9].

Вважаємо, що суб'єктів правоохоронної діяльності можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні – це державні органи, органи місцевого самоврядування, громадські організації, приватні охоронні служби тощо, які забезпечують дотримання, охорону та реалізацію прав громадян. У вузькому розумінні – державні правоохоронні органи, які і є, на наше переконання, одними із основних суб'єктів правоохоронної діяльності.

До речі, подібне бачення окресленої проблеми висвітлюється і в літературі. Так, А. М. Куліш розглядає правоохоронну діяльність та її суб'єктів у широкому і вузькому аспектах. У широкому аспекті правоохоронна діяльність - це діяльність учасників всіх суспільних відносин, яка забезпечує додержання прав і свобод громадян, їх реалізацію, законність та правопорядок. У вузькому аспекті правоохоронна діяльність - це діяльність спеціально уповноважених державних органів щодо забезпечення додержання прав і свобод громадян, їх реалізації, законності та правопорядку, яка здійснюється у встановленій законом формі відповідно до компетенції того чи іншого органу [214, с. 13-14].

Законність і правопорядок співвідносяться в такий спосіб: 1) правопорядок являє собою мету правового регулювання, саме для його досягнення видаються закони і інші нормативно-правові акти, здійснюється удосконалення законодавства, вживаються заходи для зміцнення законності; 2) не можна домогтися правопорядку іншими способами, крім удосконалення правового регулювання і забезпечення законності; 3) зміцнення законності закономірно і неминуче приводить до зміцнення правопорядку; 4) конкретний зміст правопорядку залежить від змісту законності. Додержання прав і свобод громадян, законності та правопорядку складають триєдину мету діяльності правоохоронної системи [215, с. 22].

Р.М. Білокінь підтримує тих науковців, які вважають, що правоохоронні органи доцільно розглядати у широкому та вузькому розумінні. На його думку, правоохоронні органи в широкому розумінні – це всі державні органи, які наділені повноваженнями в галузі контролю та нагляду за додержанням законності і правопорядку; правоохоронні органи у вузькому розумінні – державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю та яким надано повноваження застосовувати передбачені законом заходи примусу [216, с. 6].

Враховуючи викладене вище, думаємо, що правоохоронну діяльність в сфері екології можна розглядати у широкому та вузькому розумінні. Так, у широкому розумінні під нею треба розуміти діяльність державних правоохоронних органів (суб'єктів) і недержавних правоохоронних організацій, а у вузькому розумінні – тільки державних правоохоронних органів (суб'єктів), щодо охорони та забезпечення екологічних прав та свобод громадян, законності та правопорядку, застосування у разі необхідності заходів юридичного впливу до порушників.

Окрім того, потребує визначення і поняття екологічний правопорядок. Думаємо, що під ним слід розуміти такий стан екологічних правовідносин, коли забезпечується їх стабільність, упорядкованість та охорона шляхом фактичної реалізації норм природоохоронного законодавства.

Щоб з'ясувати перелік державних правоохоронних органів, які здійснюють правоохоронні функції у сфері екології, необхідно спочатку дослідити проблему щодо визначення системи всіх правоохоронних органів.

Адже, як зазначають деякі науковці, правоохоронні органи є великою складною структурою в системі державних та недержавних органів, їх діяльність спрямована на забезпечення охорони громадського порядку, громадської безпеки, прав і свобод, законних інтересів громадян, захист власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань [217, с. 75].

До того ж, окремі дослідники цієї проблеми звертають увагу на те, що повне і всебічне розуміння громадянином правової держави того, які правоохоронні органи існують і діють у суспільстві, де він живе, необхідне головним чином тому, що ознакою всіх державних органів цієї категорії є їх озброєність, а також наявність наданого державою законного права у встановлених випадках обмежувати права і свободи громадян та інших осіб, а у виняткових обставинах – застосовувати щодо них силу, включаючи застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї. Розумінні і визначення системи правоохоронних органів України сприятиме зміцненню основ правового захисту громадян держави, які повинні чітко усвідомлювати, куди саме і яким чином вони мають право звертатися за допомогою, а також коли і звідки така допомога повинна надійти [218, с. 147].

Водночас слід зазначити, що чинне законодавство України з приводу визначення поняття та класифікації (системи) правоохоронних органів є досить незрозумілим та недосконалим.

По-перше, у Конституції України вживається поняття «правоохоронні органи». Так, згідно із ч. 3 ст. 17 забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону покладається на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Однак, їх визначення чи характеристики у Основному Законі держави немає [134].

По-друге, значна частина національних законів, у яких вживається поняття «правоохоронні органи» не дають їх визначення. До їх числа відносимо наступні: Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. [219], Закони України: «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [220], «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. [221], «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [188], «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 р. [222], «Про зовнішньоекономічну діяльність» від 16 квітня 1991 р. [223], «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. [224], «Про державну таємницю» від 21 січня 1994 р. [225], «Про контррозвідувальну діяльність» від 26 грудня 2002 р. [226], «Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону» від 22 червня 2000 р. [227], «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними» від 15 лютого 1995 р. [228] та інші.

По-третє, навіть, якщо проаналізувати ті закони, у яких міститься визначення терміна «правоохоронні органи», то їх є лише декілька і ці визначення у них різні, нечіткі, неповні, до певної міри й суперечливі. Зокрема, це Закони України: «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» від 23 грудня 1993 р. [229], «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19 червня 2003 р. [230], «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. [231].

Вважаємо, що на даний час найкраще послуговуватись визначенням, яке подано у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», бо воно все таки має ширше змістове наповнення та більш деталізоване ніж інші два, які пропонуються Законами України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про основи національної безпеки України», проте також не дає можливості визначити вичерпний перелік правоохоронних органів.

Так, у абз. 1 п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» подано перелік правоохоронних органів, це – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [229].

Правда, з приводу такого визначення у наукових колах тривають численні дискусії. Зокрема, О. М. Музичук переконаний, що такий спосіб подачі поняття правоохоронних органів, який використовується у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» є неефективний. Він зазначає: «Крім перелічених правоохоронних органів, законодавець робить наголос на функціях, котрі вони виконують, до яких відносить «правозастосовну або правоохоронну», а такі функції характерні для переважної більшості державних та недержавних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність» [232, с. 81].

Водночас А. М. Куліш стверджує: «Якщо брати до уваги, що правозастосовні та правоохоронні функції здійснюють усі без винятку державні органи, то термін «правоохоронні органи» у цьому тлумаченні є ідентичним терміну «державні органи». Тому, побудова класифікації правоохоронних органів України має здійснюватися, на підставі аналізу їх соціального призначення, мети діяльності, місця в державному механізмі, на підставі обмеження можливостей втручання держави в реалізацію прав і свобод людини, громадянина, конституційних прав» [233, с. 139-140].

У цьому ж річищі висловлюється й К. Ю. Мельник, точку зору якого ми підтримуємо. Він переконує, що більш значущою, ніж функції та діяльність, для визначення правоохоронних органів є мета їх функціонування, оскільки функції та діяльність є похідними від мети функціонування певної інституції.

Інакше кажучи, саме мета визначає функції та діяльність будь-якого органу. Автор вважає, що професійна боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями є тією системоутворюючою ознакою, яка відрізняє правоохоронні органи від усіх інших. Отож, основною метою функціонування правоохоронних органів слід вважати забезпечення захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань [234, с. 155; 235, с. 145; 236, с. 118].

Більше того, К. Ю. Мельник у одній із своїх праць констатує, що усі структурні утворення, які так чи інакше беруть участь у правоохороні, умовно слід поділити на власне правоохоронні органи; органи (підрозділи) та посадові особи, однією з цілей функціонування яких є захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань; органи та організації, які сприяють правоохороні. До першої групи слід віднести суди, прокуратуру, органи внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, Управління державної охорони України. До другої – широке коло державних органів (підрозділів) та посадових осіб (Державну податкову службу, Державну митну службу (нині – Державну фіскальну службу – В.Т.), Державну лісову охорону (нині – Державне агенство лісових ресурсів України – В.Т.), Державну екологічну інспекцію, Державну пожежну охорону, капітанів морських суден, що перебувають у далекому плаванні тощо). До третьої групи – адвокатуру, нотаріат, приватні детективні та охоронні служби, недержавні органи охорони громадського порядку [237, с. 157].

Своє авторське бачення переліку правоохоронних органів, яке є достатньо обґрунтоване та заслуговує на увагу, висловлюють М. І. Хавронюк та М. І. Мельник. Автори вважають правоохоронними органами лише ті державні органи, які, діючи в межах кримінально-процесуальної чи адміністративної процедури, ведуть боротьбу зі злочинністю та правопорушеннями, що тягнуть юридичну відповідальність винятково у сфері публічного права. До них вони відносять: суди, органи прокуратури, міліції, податкової міліції, служби

безпеки України, Управління державної охорони, прикордонних військ, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, дізнання державної митної служби, дізнання державного пожежного нагляду, Державного департаменту з питань виконання покарань [238, с. 31-32].

Заслуговує на увагу і точка зору М. О. Шиліна, який розглядає систему правоохоронних органів загалом і вважає, що вона складається з наступних підсистем: а) судова система (органів суду); б) державні правоохоронні органи загального характеру (органи юстиції); в) державні правоохоронні органи спеціального призначення (СБУ, МВС, Податкова міліція, Прикордонна служба – органи охорони державного кордону, Служба державної охорони, державний департамент виконання покарань); г) державні правоохоронні органи вузькопрофільного характеру (Митна служба, Державна податкова служба, Державна рибна охорона, Державна лісова охорона, Природоохоронна служба, Державна виконавча служба); д) недержавні правозахисні органи й організації (адвокатура, Уповноважений Верховної ради з прав людини, юридичні консультаційні пункти, юридичні, охоронні й детективні контори, фірми); е) правонаглядіві й контролюючі органи (органи прокуратури, Державна контрольно-ревізійна служба – КРУ); є) правозастосовні органи (нотаріат, РАГС) [239, с. 143].

Як не дивно, але незрозумілим є те, чим керувався законодавець, коли вносив до переліку у абз. 1 п. 1 ч. 1 ст. 2 аналізованого нами Закону органи, які є структурними підрозділами інших органів, котрі ним вже були віднесені до правоохоронних. Мова іде про органи і установи виконання покарань та слідчі ізолятори, які підпорядковані Державній пенітенціарній службі України.

Заслуговує на критику і позиція законодавця, який, наприклад, у вище названому Законі визнає правоохоронними органами органи рибоохорони та державної лісової охорони, однак прямо не називає такими інші органи, що здійснюють правоохоронну діяльність у сфері екології. До прикладу, (враховуючи зміни, що відбулися у зв'язку з виконанням Указу Президента України від 09.12.2010 р. №1085 «Про оптимізацію системи центральних

органів виконавчої влади» [173]), – це такі органи державної виконавчої влади як: Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна служба України з питань праці (оскільки сьогодні виконує функції із здійснення гірничого нагляду, а раніше ці функції виконувала Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України) та інші.

Окрім того, на підставі аналізу поглядів учених та науковці-практиків щодо місця державних органів, які здійснюють нагляд у сфері охорони природи, у системі правоохоронних органів, відзначаємо про можливість їх часткового віднесення до цієї системи, оскільки на останніх покладаються, перш за все управлінські функції, які не можуть бути базовими для правоохоронних органів. Повноваження правоохоронних органів мають іншу правову природу, на відміну від повноважень державних органів виконавчої влади, що дозволяє їх ставити на особливе місце у апараті держави.

Вирішити проблему, на наш погляд, можна, таким чином: виключити із абз. 1 п. 1 ч. 1 ст. 2 цього Закону, тобто переліку правоохоронних органів, органи рибоохорони та державної лісової охорони, оскільки мета їх діяльності не є суто правоохоронна. Зате, включити їх та інші державні органи, що провадять правоохоронну діяльність у сфері охорони природи до абз. 2 п. 1 ч. 1 ст. 2 цього Закону як такі, що підлягають посиленому захисту (до них застосовується система особливих заходів захисту) з боку держави, коли беруть безпосередню участь у заходах перелічених у п.п. а, б, в, г, д, е, є цього абзацу (Додаток Б)

Не викликає сумніву і той факт, що у підпунктах абз. 2 п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» якраз й дається перелік функцій, виконання яких є правоохоронною діяльністю.

Подібна думка висловлюється і в літературі [240, с. 74].

Варто наголосити і на тому, що неправильною є ситуація, коли у законі поряд із терміном «правоохоронні функції» вживається термін «правозастосовні функції». Адже ці два поняття необхідно відрізнити, так як і поняття «правоохоронні органи» потрібно відрізнити від поняття «правозастосовні органи», яке є значно ширшим. Відомо, що правоохоронні органи – це лише частина правозастосовних органів.

Як зазначається в літературі, сумнівним є цілковите віднесення до правоохоронних всіх органів, які здійснюють правозастосовні функції, а саме такими є більшість державних органів виконавчої влади [241, с. 56].

Якщо ж не розрізняти між собою названі вище поняття, то і всі органи, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення також слід відносити до правоохоронних, а це нелогічно. Так, згідно ст. 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення справи про адміністративні правопорушення розглядаються: 1) адміністративними комісіями при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад; 3) районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), а у випадках, передбачених даним Кодексом, місцевими адміністративними та господарськими судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України; 4) органами Національної поліції, органами державних інспекцій та іншими органами (посадовими особами), уповноваженими на те Кодексом (глава 17 КУпАП), а це, напр.: органи державної санітарно-епідеміологічної служби, військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військові комісаріати, органи доходів і зборів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ветеринарної медицини, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері карантину рослин, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту рослин, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального

використання надр, органи рибоохорони, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері мисливського господарства, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, органи державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, органи державної статистики, органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки, органи центрального органу виконавчої влади з державного енергетичного нагляду, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері метрологічного нагляду тощо [242].

Звісно, правоохоронна функція є характерною для всіх державних органів, однак лише для деяких з них вона є головною. Не всі органи держави, які виконують правоохоронні функції, є правоохоронними. З цього необхідно виходити формулюючи поняття «правоохоронні органи».

Тому заслуговує на критику думка І. Бондаренка, який вважає, що функціональний критерій необхідно визнати головним при визначенні того чи іншого органу як правоохоронного [243, с. 54].

Вищенаведене дає підстави стверджувати, що вибір правозастосовних та правоохоронних функцій для визначення та класифікації правоохоронних органів є суперечливим, а тому викликає серйозні застереження.

Із назви Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» випливає, що законодавець не відносить суд до правоохоронних органів, розмежовуючи їх. Однак у ст. 12 «Порядок здійснення заходів безпеки» цього закону вживається словосполучення «працівника суду або іншого правоохоронного органу». Як випливає із положень закону, суд слід також вважати правоохоронним органом. Отож, назва закону безумовно суперечить змісту закону.

Не вказується конкретно, що суд є правоохоронним органом і в законі, який визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Мова йде про Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [215].

Крім того, наголосимо, що переліком правоохоронних органів, який дається в Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», послуговуються суди у своїй практичній діяльності для визначення кола осіб, посягання на яких утворює склади злочинів про посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів і працівників правоохоронних органів тощо. Дане положення закріплене у п. 5 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 1991 р. № 8 із змінами від 3 грудня 1997 р. «Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів та працівників правоохоронних органів» [244, с. 245].

Вважаємо, що складність системи органів, котрі здійснюють нагляд і контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, може обґрунтовуватись тим, що в процесі своєї діяльності людина щораз активніше впливає на стан довкілля. Різноманітність та розгалуженість органів зумовлюється великим обсягом питань, які необхідно вирішити, а також необхідністю комплексного, при потребі диференційованого, підходу до надзвичайно важливої справи охорони природи.

У цьому контексті заслуговує на увагу позиція Т. В. Корнякової, яка поділяє елементи системи правоохоронних органів, чия діяльність спрямована на вирішення правових питань, які пов'язані з можливим або наявним порушенням суспільних відносин (норм права) у сфері навколишнього природного середовища, на такі дві групи: 1) правоохоронні органи загального призначення (органи внутрішніх справ); 2) правоохоронні органи, що вирішують питання, пов'язані з посяганням на суспільні відносини стосовно конкретного природного об'єкта (органи державного контролю за

використанням та охороною земель; спеціально уповноважені органи виконавчої влади в галузях водного господарства, геології та використання надр; органи рибоохорони; органи лісового господарства; органи мисливського господарства; органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України; інспекції державного архітектурно-будівельного контролю; органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки тощо) [196, с. 207].

Підсумовуючи викладене, вважаємо за необхідне якнайшвидше врегулювати питання нормативного визначення системи правоохоронних органів України. Подальше затягування з вирішенням зазначеної проблеми негативно впливатиме на врегулювання діяльності правоохоронних органів, правове і соціальне становище їхніх працівників, а отже, на правоохоронну діяльність загалом.

На нашу думку, правоохоронними органами, які здійснюють нагляд у сфері охорони природи є: органи внутрішніх справ (Національна поліція України, Державна прикордонна служба України), Державна екологічна інспекція України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань праці (під час здійснення гірничого нагляду), Державне агентство екологічних інвестицій України.

Разом з тим, здійснення нагляду для захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави від злочинних та інших протиправних посягань у сфері охорони природи для вищеназваних органів є лише однією з цілей їх функціонування.

2.2. Компетенція та повноваження органів внутрішніх справ щодо здійснення нагляду в сфері охорони природи

Для визначення всього комплексу заходів з охорони довкілля професор В. В. Костицький оптимальним вважає термін «економіко-правовий механізм охорони довкілля». Зазначений механізм передбачає організаційно-правовий, інституційний, функціональний та економічний (ресурсний) виміри (елементи). Організаційно-правовий вимір даного механізму включає в себе сукупність правових норм, вміщених у відповідних законодавчих актах, спрямованих на забезпечення охорони довкілля у правовій формі. Інституційний аспект охоплює собою систему органів державної влади та місцевого самоврядування, які прямо чи опосередковано беруть участь в охороні довкілля відповідно до власної компетенції. Функціональний аспект економіко-правового механізму охорони довкілля охоплює сукупність функцій з охорони природного середовища, що їх виконують зазначені органи влади у межах, встановлених актами чинного законодавства. Нарешті, економічний аспект цього механізму включає сукупність економічних регуляторів, визначених законодавством і спрямованих на забезпечення охорони довкілля. В єдності усі ці елементи становлять явище, яке охоплюється поняттям «економіко-правовий механізм охорони довкілля», що надає державній політиці у цій сфері чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності. Він тісно пов'язаний і закономірно та органічно залежить від економічної, політичної, правової, культурної систем суспільства, від особливостей побудови та функціонування державного механізму, а також від еколого-правової культури суб'єктів права [245, с. 148].

Говорячи про інституційну складову економіко-правового механізму охорони довкілля, визначену проф. В. В. Костицьким, хочемо зосередити увагу на з'ясуванні компетенції та повноважень органів внутрішніх справ, щодо здійснення охорони природи загалом, і нагляду, як її складової частини, зокрема.

До речі, не зайвим буде прояснити деякі терміни. Так, етимологія слова “компетенція” означає: 1) добра обізнаність із чимось; 2) коло повноважень певної організації, установи або особи [142, с. 411]. Слово “повноваження” за своєю етимологією означає: 1) право, надане кому-небудь для виконання чого-небудь; 2) права, надані особі, підприємству, органами державної влади [142, с. 689]. Тобто, слово “повноваження” за своєю сутністю є похідним від слова “компетенція”. А, отже, ці поняття можна вважати взаємодоповнюючими та взаємозамінними.

Сьогодні органи внутрішніх справ України (ОВС) є найбільшою правоохоронною структурою держави, адже за чисельністю трудових, обсягом матеріально-технічних ресурсів, кількістю, різноманітністю і обсягом функцій перевищують усі інші правоохоронні органи.

До системи ОВС входить Міністерство внутрішніх справ України, центральні органи виконавчої влади (Національна поліція України, Державна прикордонна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба України) та військове формування з правоохоронними функціями – Національна гвардія України. Їхня діяльність спрямовується і координується Президентом України та Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Правоохоронні заходи у сфері охорони природи, а нагляд зокрема, здійснюють такі ОВС: Національна поліція та Державна прикордонна служба України.

Проаналізувавши положення Закону України від 02 липня 2015 р. «Про Національну поліцію» [189] (далі – Закон) можемо стверджувати, що слово “компетенція” в ньому вживається сім разів, а слово “повноваження” – більше шістдесяти. Закон містить, навіть, окремий розділ IV, який має назву «Повноваження поліції».

Зате, жодного разу слова “компетенція” та “повноваження” не вживаються для нормативного закріплення суто ролі поліції у сфері охорони природи.

До речі, у Законі України від 20 грудня 1990 р. «Про міліцію», який втратив чинність [246] також не було конкретизації природоохоронної компетенції міліції, хоча і, навіть, у визначенні поняття “міліція” вживалося слово “природне середовище”.

Правильно, на нашу думку, з цього приводу висловлювався С. М. Гусаров, котрий розглядаючи адміністративну юрисдикцію органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища, констатує недостатню повноту нормативного визначення компетенції і повноважень ОВС у цій сфері. Адже, важливим аспектом у сфері забезпечення охорони навколишнього природного середовища є діяльність саме ОВС, спрямована на протидію правопорушенням у зазначеній галузі. Оскільки ОВС є основною державною інституцією у сфері забезпечення правопорядку, то наділення їх додатковою компетенцією і повноваженнями у сфері забезпечення охорони навколишнього природного середовища сприятиме підвищенню рівня захисту довкілля. Водночас, адміністративні повноваження ОВС у сфері охорони навколишнього природного середовища не мають чіткого визначення у чинному законодавстві України. Автор говорив: «що хоча у загальних рисах ст. 1 Закону України «Про міліцію» визначає, поряд з іншими, обов’язок міліції захищати навколишнє природне середовище. Стаття 7 цього Закону передбачає можливість створення Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України спеціальних підрозділів міліції для забезпечення громадського порядку на об’єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи. Однак, по-перше, діяльність таких підрозділів обмежується територіальними та часовими рамками, а по-друге, чітко не визначається їх компетенція і повноваження щодо охорони довкілля» [247, с. 12].

Однак, зазначимо, що проаналізувавши положення Закону України «Про міліцію», все таки можна зробити висновок про закріплення в деяких його

статтях завдань та повноважень міліції, які спрямовані на охорону навколишнього природного середовища.

Так, згідно із п. 12 ч. 1 ст. 10 даного Закону, міліція зобов'язана була забезпечувати в межах своєї компетенції безпеку дорожнього руху, додержання законів, правил і нормативів у цій сфері ... запобігати забрудненню повітря, водойм транспортними засобами та сільськогосподарською технікою; здійснювати контроль за утриманням у належному технічному стані та чистоті доріг, вулиць, майданів [246].

Разом із тим, ще раніше в літературі були висловлені думки щодо закріплення компетенції міліції у сфері забезпечення екологічної безпеки у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України та положеннях про галузеві служби МВС України. Пропонувалося також видати нормативний акт, який визначав би розподіл компетенцій між різними службами та підрозділами міліції у сфері забезпечення екологічної безпеки [64, с. 12].

Однак, цього зроблено так і не було. Навіть у новому Положенні «Про Міністерство внутрішніх справ України», затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 [248] не знайшла свого відображення природоохоронна компетенція поліції.

На жаль, і в Законі «Про Національну поліцію» немає норми, яка б закріплювала повноваження поліції щодо охорони природи та раціонального використання природних ресурсів.

Згідно із п. 3 ч. 10 ст. Статті 62 «Гарантії професійної діяльності поліцейського» Закону «Про Національну поліцію» [189], поліцейський користується своїми повноваженнями, незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу.

Поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, визначені Законом «Про Національну поліцію» (розділ V) [189].

Із аналізу положень Закону «Про Національну поліцію» випливає, що здійснення органами поліції адміністративно-правової діяльності з охорони навколишнього природного середовища, насамперед полягає у:

- виявленні та припиненні адміністративних правопорушень, здійсненні провадження у справах за ними;

- прийнятті рішення про застосування адміністративних стягнень;

- притягненні порушників природоохоронного законодавства до відповідальності, а отже, забезпеченні реалізації природокористувачами своїх прав, виконання обов'язків, усунення різних перешкод, які можуть заважати цьому;

- зміцненні законності у цій сфері через превенцію та профілактику порушень природоохоронного законодавства (виявлення причин й умов, що сприяють вчиненню правопорушень, вживання в межах своєї компетенції заходів до їх усунення, участь у правовому вихованні населення);

- доставленні, у випадках і порядку визначених законом, та затриманні осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів тощо.

Цілком слушно окремими науковцями підмічається, що, не зважаючи на закріплення в ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» переліку повноважень поліції, законодавцю потрібно було б розмежувати повноваження кримінальної, патрульної, спеціальної поліції, поліції охорони та особливого призначення, органів досудового розслідування. При цьому ще невідомо, що розуміє законодавець під спеціальною поліцією та поліцією особливого призначення [249, с. 338].

Разом з тим, раніше ми вважали більш зрозумілою та коректною позицію, представники якої думали, що природоохоронна діяльність міліції здійснюється в організаційно-правовому полі, яке врегульоване законодавством і має триєдиний вираз, а саме: оперативно-розшуковий, слідчий, адміністративно-правовий [250, с. 36].

На сучасному етапі становлення та розвитку поліції її природоохоронну діяльність можна також розглядати в триєдиному виразі.

По-перше, посадові особи підрозділів кримінальної поліції здійснюють охорону навколишнього природного середовища у перебігу оперативно-розшукової діяльності. Беручи до уваги теперішню структуру Національної поліції України, у складі Кримінальної поліції функціонує Управління з виявлення небезпечних матеріалів та екологічних злочинів.

На веб-сайті Національної поліції України зазначається, що згідно із законодавством України Управління з виявлення небезпечних матеріалів та екологічних злочинів здійснює оперативно-розшукову діяльність щодо виявлення небезпечних (радіаційних, хімічних, біологічних, ядерних) матеріалів та пов'язаних з ними екологічних злочинів.

Основними завданнями управління є: організація та спрямування роботи з виявлення кримінальних та адміністративних правопорушень, пов'язаних з радіаційними, хімічними, біологічними, ядерними матеріалами, спрямованих на незаконне переміщення отруйних, сильнодіючих, та радіоактивних речовин, завдання шкоди здоров'ю людей [251].

Є зрозумілою, проте в деякій мірі нелогічною, ситуація, коли до завдань цього Управління поліції віднесено виявлення адміністративних правопорушень, пов'язаних з радіаційними, хімічними, біологічними, ядерними матеріалами, спрямованих на незаконне переміщення отруйних, сильнодіючих, та радіоактивних речовин, завдання шкоди здоров'ю людей, але не віднесено виявлення багатьох адміністративних правопорушень, які відбуваються в сфері охорони природи та раціонального використання природних ресурсів і потребують реагування поліції.

По-друге, органи досудового розслідування, що є в Національній поліції, проводять швидко і повне розкриття кожного злочину, вчиненого у сфері екології, з метою притягнення до відповідальності винних осіб. Ці органи, на чолі яких стоїть Головне слідче управління, зобов'язані виявляти причини і умови, що сприяють вчиненню злочинів у сфері охорони довкілля,

природокористування та забезпечення екологічної безпеки, і вживати заходи щодо їх усунення.

По-третє, адміністративно-правова діяльність з охорони природи реалізується в основному підрозділами патрульної поліції, а також співробітниками дозвільної служби, дільничними інспекторами поліції. Проте, беручи до уваги той факт, що завдання вирішують спільно всі служби і підрозділи, не можуть виключатися випадки більш активного залучення до адміністративної діяльності і співробітників кримінальної поліції.

Можна сказати, що природоохоронну діяльність провадить і поліція охорони. Її підрозділи за укладеними договорами здійснюють охорону природних об'єктів від забруднення, засмічення і нераціонального використання. До прикладу, це охорона запасів питної води, нагляд за дотриманням правил у спеціальних зонах санітарної охорони вод тощо.

Відповідно до ст. 222 КУпАП [242] органи Національної поліції (їх посадові особи) розглядають справи та накладають адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів за такими статтями:

- ст. 80 «Випуск в експлуатацію автомобілів, літаків, суден та інших пересувних засобів і установок, у яких вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, а також рівень впливу фізичних факторів, здійснюваного ними під час роботи, перевищують установлені нормативи (в частині перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах транспортних засобів);

- ст. 81 «Експлуатація громадянами автотранспортних та інших пересувних засобів і установок, у яких вміст забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, а також рівень впливу фізичних факторів, здійснюваного ними під час роботи, перевищують установлені нормативи» (в частині перевищення нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах транспортних засобів).

Порядок оформлення в органах Національної поліції України, у тому числі в їх структурних (відокремлених) підрозділах, матеріалів про адміністративні правопорушення, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення, а також порядок контролю за дотриманням законодавства під час оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (крім правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) визначає Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції [252].

Деякі науковці з цього приводу цілком слушно акцентують увагу на тому, що і в КУпАП, і в вищезазначеній Інструкції досі вживаються такі терміни як «протокол вилучення речей і документів», «протоколи огляду речей та особистого огляду», бланків яких не розроблено та не затверджено на законодавчому рівні. Всім відомо, що вся інформація щодо вилучення речей і документів, огляду речей та особистого огляду фіксується у протоколах про адміністративні правопорушення та про адміністративне затримання [190, с. 339].

Сьогодні складається ситуація, коли екологічні правопорушення в Україні набувають ознак все більшого поширення, розмір шкоди та небезпеки для довкілля постійно зростає.

Тому вважаємо, що на вжиття заходів для недопущення вчинення правопорушень у майбутньому, а саме – їх дієвої профілактики має спрямовуватися перш за все адміністративно-правова діяльність поліції у сфері охорони природи.

Враховуючи викладене, пропонуємо внести доповнення до Закону України «Про Національну поліцію» щодо створення підрозділів екологічної поліції з чітким визначенням їх природоохоронних повноважень (Додаток В).

Підрозділи екологічної поліції будуть займатися виявленням кримінальних та адміністративних правопорушень у сфері охорони природи та використання природних ресурсів.

Проблема природоохоронних повноважень Державної прикордонної служби України, на відміну від повноважень органів Національної поліції, має чітке і зрозуміле законодавче врегулювання.

Так, розділ IV Закону України від 03 квітня 2003 р. «Про Державну прикордонну службу України» [191] визначає її повноваження, з-поміж яких і природоохоронні (п. 22 ст. 19).

Назвемо лише деякі із повноважень Державної прикордонної служби України, які стосуються сфери охорони природи. Так, згідно ст. 20 цього Закону [191] органам, підрозділам, військовослужбовцям, а також працівникам Державної прикордонної служби України, які відповідно до їх службових обов'язків можуть залучатися до оперативно-службової діяльності, для виконання покладених на Державну прикордонну службу України завдань надається право:

- вимагати від фізичних осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Державної прикордонної служби України;

- у випадках та в порядку, передбачених законами України, розглядати справи про правопорушення, накладати стягнення або передавати матеріали про правопорушення на розгляд інших уповноважених органів виконавчої влади або судів;

- здійснювати на підставах та в порядку установлених законами, особистий огляд затриманих, а також оглядати і в разі потреби вилучати речі, що можуть бути речовими доказами або заподіяти шкоду здоров'ю людей;

- тримати осіб, затриманих в адміністративному порядку, в спеціально обладнаних для цих цілей приміщеннях тощо.

У силу цих повноваження та згідно ст. 255 КУпАП [242] посадові особи органів Державної прикордонної служби України мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення при порушенні правил використання об'єктів тваринного світу в межах прикордонної смуги та контрольованого прикордонного району, у територіальному морі, внутрішніх

водах та виключній (морській) економічній зоні України (частини друга, четверта і п'ята статті 85 КУпАП).

До речі, в силу ст. 258 КУпАП [242], протокол про адміністративне правопорушення у сфері охорони природи та раціонального використання природних ресурсів не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених такими статтями:

- ст. 70 «Самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід», ст. 77 «Порушення вимог пожежної безпеки в лісах», ч. 3 ст. 85 «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу» (Порушення правил рибальства), якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ч. 1 ст. 85 «Порушення правил використання об'єктів тваринного світу» (Порушення правил полювання, яке не мало наслідком добування, знищення або поранення тварин, а також транспортування або перенесення добутих тварин чи їх частин без відмітки цього факту в контрольній картці обліку добутої дичини і порушень правил полювання та в дозволі на їх добування), якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Протоколи мають право складати, напр., посадові особи Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції, Державного агентства лісових ресурсів України, громадський лісовий інспектор, егері та посадові особи користувачів мисливських угідь, уповноважених на охорону державного мисливського фонду, громадський інспектор з охорони довкілля тощо.

Окрім того, умовою для не складання протоколу за вчинення адміністративних екологічних правопорушень, передбачених вищеназваними статтями, є не оспорювання особою-правопорушником допущеного порушення і адміністративного стягнення, яке на неї накладається.

Протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Зрозуміло, що посадові особи Державної прикордонної служби України, так само як і посадові особи Національної поліції, для належного здійснення наглядових повноважень у сфері охорони природи та раціонального використання природних ресурсів мають право застосовувати превентивні заходи та заходи примусу (доставлення порушника, адміністративне затримання, особистий огляд і огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів, вилучення речей і документів тощо). Порядок та підстави їх застосування передбачені КУпАП.

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що найбільш дієвим засобом для профілактики правопорушень у сфері охорони природи є адміністративний нагляд. При здійсненні нагляду ОВС аналізують стан екологічних правопорушень, здійснюють облік правопорушень та осіб, котрі їх вчинили, виявляють та вивчають причини і умови, що їх породжують. Глибокий аналіз умов та причин порушень дає можливість бачити реальний стан правопорядку у екологічній сфері і на основі цього розробляти і вживати ефективну систему заходів для протидії та запобіганню таким правопорушенням.

При здійсненні нагляду у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, а пізніше – у провадженні у справах про адміністративні правопорушення однією з першочергових, невідкладних та обов'язкових дій посадової особи ОВС є опитування потерпілих, очевидців (свідків), правопорушників чи осіб, які, на її переконання, можуть бути причетні до вчинення правопорушення. Інформація, одержана під час опитування дозволить встановити особу, що вчинила правопорушення; мотиви, способи, місце, час, обстановку, сліди, знаряддя вчинення правопорушення; викрити винних, причини і умови, що сприяли вчиненню правопорушення, а також виявити інші обставини, що мають суттєве значення у справі.

Перед проведенням опитування працівник ОВС на основі вивчення уже наявних матеріалів формулює відповідні запитання та визначає категорії осіб, котрих необхідно опитати та відібрати пояснення за фактом вчиненого правопорушення (Додаток Г). У разі появи нових свідків у перебігу дізнання, необхідно з'ясувати інформацію щодо цих осіб, їх стосунків з підозрюваними у вчиненні правопорушення та при можливості також опитати.

Одним із важливих питань для результативного провадження у справі про адміністративне правопорушення є ознайомлення працівника ОВС із законодавчими та відомчими актами, іншими документами, що регулюють відносини у сфері довілля. Звісно, він повинен мати достатньо повне уявлення про ту сферу та її особливості, специфіку, де було вчинено правопорушення. Така робота сприятиме досягненню взаєморозуміння з опитуваними, правильній спрямованості, конкретності, належній, правильній оцінці одержаної інформації.

Без сумніву, є непоодинокі випадки, коли під час провадження у справі про адміністративне правопорушення необхідно використати спеціальні знання, напр., про способи та види браконьєрства; шкідливі викиди, відходи, їхні види, запахи, колір, обсяг і вплив на рослинність, воду, землю, повітря тощо.

Працівник ОВС може одержувати спеціальні знання з різноманітних джерел, а саме: вивчити спеціальну літературу; отримати консультації від фахівців, котрі працюють в наукових чи інших установах та організаціях з необхідною спеціалізацією; ознайомитись з особливостями виробничих процесів чи технологій безпосередньо пов'язаними із вчиненим правопорушенням.

Побуває небезпідставна, але не безспірна версія, що основними порушниками природоохоронного законодавства є мешканці сільської місцевості. Виявляти та здійснювати профілактичні заходи стосовно екологічних правопорушень серед мешканців сільської місцевості дуже складно. Це зумовлено, перш за все, місцевою культурою та звичаями, що

створює загальний фон неосудності односельчан щодо скоєння порушень природоохоронного законодавства [253, с. 71].

Вважаємо, що така позиція є небездоганною, адже велика кількість екологічних правопорушень в Україні вчиняється, звісно, і жителями міст. Екологічні проблеми у містах, як і в селах, є особливо актуальні, вони загострюються і проявляються щоразу більше і виразніше. Це спричинене багатьма чинниками, серед яких і складне, кризове соціально-економічне становище, в т. ч. зубожіння населення, і низький рівень еколого-правової свідомості, культури громадян, і наявні прогалини у природоохоронному законодавстві, і корисливими мотивами, тощо.

Зрозуміло, що для ефективної діяльності з охорони та забезпечення екологічних прав громадян, а також реалізації запобіжної природоохоронної функції поліція, повинна виявляти та аналізувати причини та умови вчинення екологічних правопорушень.

До причин вчинення правопорушень відносять ті, які породжують у особи мотив чи зацікавленість у їх вчиненні. Вони пов'язані з особою правопорушника, її особливостями, тобто мають суб'єктивний характер.

Переконані, встановлення причин конкретного правопорушення у сфері охорони природи слід починати з вивчення особи самого правопорушника, визначенні його негативних рис. Наприклад, таких як: деформація правосвідомості особи, яка характеризується усвідомленим ігноруванням вимог закону, цінності права, зневажливе ставлення до правових принципів і традицій, тобто правовий нігілізм; низький рівень екологічної культури; бажання отримати надприбутки зі зростання виробництва, нехтуючи при цьому екологічними нормативами тощо.

Варто зауважити, що значну частину своїх функціональних обов'язків з охорони природи та раціонального використання природних ресурсів ОВС виконують спільно з іншими правоохоронними органами, на які також покладені певні контрольно-наглядові функції. Адже, як відзначається в літературі, проблема забезпечення екологічної безпеки пов'язана з кількісними

та якісними характеристиками природоохоронних служб, що у межах своєї компетенції та професіоналізму застосовують систему адміністративно-правових засобів для здійснення профілактики екологічних порушень [254, с. 100-101].

При цьому роль ОВС полягає у тому, що вони надають допомогу державним органам у здійсненні ними заходів щодо охорони навколишнього природного середовища. ОВС, так само, як і спеціалізовані інспекції, беруть безпосередньо участь в охороні тих чи інших природних об'єктів. Але якщо природоохоронна діяльність перших становить лише частину їх компетенції, то другі повністю спеціалізуються на виконанні природоохоронних завдань [43, с. 54].

Наглядова діяльність ОВС та інших державних органів у сфері охорони природи здійснюється в різноманітних організаційно-правових формах. Так, напр., наказом Державного комітету лісового господарства України та МВС України від 26 грудня 2003 р. № 211/1637 «Про підвищення ефективності взаємодії органів внутрішніх справ та державних органів лісового господарства з питань охорони лісів» [255] передбачено введення в підрозділи громадської безпеки необхідної штатної чисельності працівників міліції для виконання в межах своєї компетенції функцій сприяння державним органам, підприємствам та організаціям під час здійснення заходів з охорони лісів.

Інший приклад. Зіславшись на статті 19, 28-1, 91, 105 Лісового кодексу України, Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 року № 521, та враховуючи статті 13, 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статтю 2 Закону України «Про Національну поліцію», спільний наказ Міністерства інфраструктури України і Міністерства аграрної політики та продовольства України від 29 листопада 2013 року № 961/707 «Про затвердження спеціалізованої форми товарно-транспортної накладної при перевезенні деревини автомобільним транспортом», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 6 грудня 2013 року за № 2070/24602, наказ

Державного агентства лісових ресурсів України від 27 червня 2012 року № 202 «Про затвердження Тимчасової інструкції з електронного обліку продукції лісозаготівель, лісопиляння і деревообробки на підприємствах Державного агентства лісових ресурсів України» та з метою запобігання незаконному вирубуванню хвойних насаджень, Державне агенство лісових ресурсів України наказом від 18.11.2015 р. № 250 «Про комплекс заходів щодо забезпечення охорони хвойних насаджень від незаконного вирубування у передноворічний період 2016 року» [256] встановило: начальникам обласних управлінь лісового та мисливського господарства, керівникам підприємств, установ і організацій, що належать до сфери управління Держлісагентства забезпечити взаємодію рейдових бригад державної лісової охорони з працівниками територіальних органів поліції та Держекоінспекції, органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування та засобів масової інформації під час патрулювання лісових масивів. В тижневий термін опрацювати і погодити із заінтересованими органами комплексні плани проведення оперативних спільних рейдів у лісах. При виявленні порушень притягувати винних осіб до відповідальності в установленому порядку.

Важливо зауважити про обов'язковість застосовування у діяльності ОВС новітніх технічних розробок (найсучасніше відеоспостереження, комп'ютерні та супутникові технології), які удосконалюються і розробляються швидкими темпами та можуть допомогти оперативніше і усебічніше фіксувати численні екологічні правопорушення.

Новітні технології дадуть можливість розробляти реальні комплексні плани щодо охорони природи, оперативно доставляти, затримувати правопорушників, встановлювати підозрюваних осіб. Крім того, сприятимуть: перевірки знарядь та способів полювання і рибальства, огляді упольованих тварин і риб, організації та проведенні патрулювання, рейдів і засідок, вилученню у браконьєрів знарядь незаконного полювання і рибальства, отриманню від посадових осіб і громадян пояснення з приводу порушень ними природоохоронного законодавства тощо.

Водночас, можливість та ефективність їх масового застосування, на пряму залежатиме від розвитку та якості відповідного природоохоронного, адміністративного та іншого законодавства, адаптованого до європейських стандартів.

До факторів, що знижують ефективність спільної діяльності правоохоронних органів щодо охорони природи та раціонального використання природних ресурсів належить видання по кожному конкретному випадку окремого нормативного документу (наприклад, наказу), який визначає порядок спільних дій. Це, на наш погляд, – зайве.

Потрібно, щоб в єдиному наказі МВС було нормативно визначено основні форми спільних дій підрозділів ОВС з іншими правоохоронними органами щодо охорони довкілля. Адже, видання кожного разу нормативних документів не лише вносить плутанину у практичну діяльність, а й є недоречним, ознакою зайвої зарегульованості проблеми співпраці різних органів.

Іншим фактором пониження ефективності спільної діяльності правоохоронних органів визнано недостатній рівень використання спеціальних знань у галузі екології й суміжних природничих наук при виявленні й судовому розгляді екологічних правопорушень з метою встановлення фактичних обставин негативного антропогенного впливу на довкілля. Ефективним рішенням цієї проблеми бачимо подальший розвиток судово-екологічної експертизи – доволі нового напрямку судово-експертних досліджень [257, с. 59].

Враховуючи викладене, можемо констатувати, що наглядова діяльність ОВС у сфері охорони природи є важливим напрямом діяльності, яка забезпечує можливість реалізації громадянами права на сприятливе, безпечне навколишнє середовище, що виступає одним із фундаментальних прав людини.

Таким чином, під наглядовою діяльністю ОВС у сфері охорони природи слід розуміти діяльність, яка здійснюється цими органами самостійно або спільно з іншими державними органами з метою забезпечення дотримання

вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів всіма підприємствами, установами, організаціями, незалежно від форм власності і фізичними особами.

Безперечним є те, що ОВС зобов'язані інформувати населення про стан екологічного правопорядку на обслуговуваній ними території, про застосування конкретних заходів з його зміцнення. На вимогу зацікавлених осіб і підприємств, установ, організацій ОВС зобов'язані надавати інформацію в письмовій та усній формах (за винятком тих відомостей, які зачіпають честь і гідність громадян або можуть зашкодити їх законним інтересам).

Зрозуміло, що такі регулярні повідомлення про реальний, фактичний стан довкілля сприяють здійсненню громадянами права на екологічну інформацію. Однак водночас, громадяни у своїй життєдіяльності не повинні не погіршувати стану навколишнього середовища, що дозволить правоохоронним органам забезпечувати їм право на безпечне навколишнє природне середовище і право на екологічну інформацію.

Звісно, для посилення профілактики правопорушень, діяльність ОВС повинна будуватися на основі тісної, усебічної взаємодії з населенням, різними громадськими формуваннями, організаціями і об'єднаннями, засобами масової інформації.

Тобто, виконуючи обов'язок інформування ОВС через ЗМІ (науково-популярні видання, радіо, телебачення, сторінки в інтернеті) та з допомогою громадських організацій, з власної ініціативи об'єктивно повідомляють населення про випадки порушення екологічного законодавства, які сталися у певній місцевості, та заходи, які були застосовані для їх невідкладного усунення.

У контексті аналізованого вище матеріалу, треба додати, що взаємодія ОВС із ЗМІ та громадським організаціями у боротьбі та профілактиці порушень природоохоронного законодавства, без сумніву, потребує значного покращення. Проводячи корисні спільні заходи, усі ці органи і сили повинні формувати у населення країни почуття особистої відповідальності за стан

довкілля, об'єктивно та неупереджено давати оцінку діям фізичних та юридичних осіб щодо негативного ставлення до природного середовища, порушення прав громадян.

Разом з тим, необхідно зауважити, що усі працівники ОВС, перш за все, зобов'язані бути взірцем для інших громадян щодо охорони природи та правильного, раціонального користування її ресурсами, а тоді, відповідно, можуть вимагати суворого дотримання закону і від пересічних громадян.

Очевидно, має практикуватися також проведення, як для громадян, так і для посадових осіб круглих столів, тренінгів, лекцій-бесід з метою ознайомлення із новими нормами чи роз'яснення діючих природоохоронних норм.

Поряд з уже зазначеним інформуванням, посадовим особам ОВС треба організовувати та особисто проводити такі заходи серед населення, як: екологічне виховання, агітація з метою збереження довкілля, пропаганда природоохоронної діяльності, роз'яснювальна робота, особливо серед молоді (в школах, коледжах, ВНЗ); створення атмосфери громадського осуду неекологічної поведінки та інші.

Причому у літературі з цього приводу висловлюється досить прогресивна та цікава думка. Так, В. М. Комарницький говорить: «відносини з екологічного інформаційного забезпечення у сфері природокористування регулюються великою кількістю нормативно-правових актів, серед яких переважають ті, що мають підзаконний характер. Слід посилити роль закону у в цій сфері, зокрема, шляхом прийняття закону про екологічну інформацію. Також доцільно у Водному, Земельному, Лісовому кодексах, Кодексі про надра, законах про тваринний і рослинний світ, про охорону атмосферного повітря передбачити спеціальні статті, у яких би визначався зміст інформації про стан відповідних природних ресурсів, джерела, в яких вона міститься; органи, що відповідають за організацію інформування в цій сфері природокористування. ...» [258, с. 165].

Важливо наголосити, що є і адміністративно-правові обмеження на екологічну інформацію, якщо розголошення екологічної інформації може призвести до негативних правових наслідків. Це відбувається у таких випадках, коли дана інформація:

- впливає на конфіденційність діяльності державних органів, якщо така конфіденційність передбачається національним законодавством;

- стосується міжнародних стосунків, національної оборони або державної безпеки;

- впливає на відправлення правосуддя, можливість для осіб стати учасниками справедливого судового розгляду (слідства), або спроможність компетентних державних органів провадити розслідування кримінального чи дисциплінарного характеру;

- може порушити конфіденційність комерційної та промислової інформації у випадках, коли така конфіденційність охороняється законом із метою захисту законних економічних інтересів. У цьому контексті інформація про викиди, яка стосується охорони навколишнього середовища, підлягає оприлюдненню;

- стосовно права інтелектуальної власності;

- може порушити конфіденційність особистих даних і/або архівів, що стосуються фізичної особи, коли ця особа не дала громадськості згоди на оприлюднення такої інформації згідно з положеннями національного законодавства;

- можуть бути порушені інтереси третьої сторони, яка надала інформацію, якщо ця сторона не зв'язана зобов'язаннями поступати належним чином, або якщо на цю сторону не може бути покладено такого зобов'язання, і в тих випадках, коли ця сторона не дає згоди на оприлюднення відповідного матеріалу;

- про навколишнє середовище, на яке поширюється така інформація, напр., місця розмноження рідкісних видів [259, с. 117].

Досить часто працівники правоохоронних органів не усвідомлюють пріоритетності екологічних проблем та своєї ролі у їх вирішенні. Потрібно зауважити, що певна частина співробітників ОВС, зазвичай, і психологічно не готова до того, щоб покладені на них завдання з охорони природи, вирішувати так само професійно і відповідально, як, напр., завдання з охорони громадського порядку чи боротьби зі злочинністю. До речі, викладене вище відповідає думці працівників правоохоронних органів, що показало опитування, проведене під час дослідження теми (Додаток Д).

Відомі непоодинокі випадки, коли у посадових осіб ОВС відсутні систематизовані відомості про оперативну обстановку, пов'язану з охороною навколишнього середовища. Звісно, дана актуальна проблема потребує негайного вирішення у своїй практичній площині.

На слід забувати й той факт, що посадові особи ОВС можуть також притягуватися до адміністративної відповідальності у сфері охорони природи. Так, у силу ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків .

Крім того, як слушно відзначається у літературі, специфіка адміністративної відповідальності посадовців полягає в тому, що у випадках, коли суб'єктами певних адміністративних правопорушень у галузі охорони природи є посадові особи, звісно, розмір стягнення для посадовців передбачається вищий, ніж для громадян, і це логічно і справедливо. Напр., за ст. 53¹КУпАП самовільне захоплення земельної ділянки тягне накладення штрафу на громадян у розмірі від 1-го до 10-ти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від 8-ми до 15-ти. В окремих випадках передбачається адміністративна відповідальність не просто посадових осіб, а осіб, які обіймають певні посади [260, с. 123-124].

Підсумовуючи вищевикладене, стає очевидно, що у чинному законодавстві, включно з підзаконними нормативно-правовими актами, на жаль, немає чіткого визначення природоохоронної компетенції ОВС. А як відомо, процес суттєвого удосконалення роботи будь-якого державного органу, особливо того, який повсякчас забезпечує законність та правопорядок, ефективний тільки тоді, коли чітко та зрозуміло окреслені його цілі, завдання, структура та повноваження і є постійний контроль за його діяльністю з боку інших державних органів, а також структур громадянського суспільства.

Однак, треба відзначити той факт, що нині спостерігається доволі активна реалізація реформ правоохоронної системи, а зокрема ОВС. Відбуваються суттєві організаційно-правові зміни у системі та структурі ОВС. Це підкріплюється прийняттям Верховною Радою України низки абсолютно нових нормативно-правових актів. Зокрема, і Закону України від 02 липня 2015 р. «Про органи внутрішніх справ» на який, на жаль, Президент України наклав вето. Даний Закон скасовано 26 січня 2016 року, оскільки вето Президента не подолано.

Думаємо, що реформи, які відбуваються в Україні матимуть надалі позитивну динаміку. До того ж, суспільство в очікуванні кардинальних змін, які насамперед стосуються правоохоронної системи. Проте, ніщо не є ідеальним, власне як і будь-яка реформа.

2.3. Об'єкти наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» відносини у галузі охорони довкілля в Україні регулюються цим Законом, а також розроблюваними відповідно до нього земельним, водним, лісовим законодавством, законодавством про надра, про охорону атмосферного повітря, про охорону і використання рослинного і тваринного світу та іншим спеціальним законодавством [86].

У силу ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і не використовувані в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Особливій державній охороні підлягають території та об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України. Державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей [86].

Як зазначається з цього приводу в літературі, така тверда, однозначна позиція законодавця дає підстави зробити висновок про те, що природоохоронна діяльність – це насамперед державна справа, яка обов'язково має бути системною [261, с. 147].

Таким чином, із положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» випливає, що надзвичайно важливим обов'язком держави є забезпечення охорони об'єктів довкілля від впливу факторів неживої природи. Тому наглядова діяльність її правоохоронних та інших органів має бути спрямована на охорону, раціональне використання та відтворення землі, надр, води, лісів, тваринного та рослинного світу, атмосферного повітря, екологічної мережі України, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони України, забезпечення при цьому екологічної безпеки, запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, а також збереження природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, ландшафтів та інших природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних з історико-культурною спадщиною.

У філософському енциклопедичному словнику поняття об'єкт (від лат. *objectum* – предмет, від *objicio* – кидаю вперед, протиставляю) розглядається як таке, що протистоїть суб'єкту в його предметно-практичній та пізнавальній діяльності. Об'єкт не просто тотожний об'єктивній реальності, а виступає як така її частина, котра знаходиться у взаємодії із суб'єктом, при цьому саме виокремлення об'єкта пізнання здійснюється за допомогою форм практичної і пізнавальної діяльності, які історично вироблені суспільством і відображають властивості об'єктивної реальності [262, с. 437-438].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови детально схарактеризовано поняття “об'єкт”. Воно тлумачиться таким чином: 1) пізнавальна дійсність, що існує поза свідомістю людини і незалежно від неї; 2) явище, предмет, особа, на яких спрямовано певну діяльність, увагу і т. ін. (предмет наукового та ін. дослідження, спеціальної зацікавленості, компетенції; предмет, що розглядається з метою його використання за призначенням, вивчення. Напр., водний об'єкт – сформований природою або створений штучно об'єкт ландшафту чи геологічна структура, де зосереджуються води); 3) певна одиниця (споруда, підприємство, ділянка місцевості і т. ін.) господарського чи оборонного значення [141, с. 803].

До речі, об'єкт є одним з обов'язкових елементів складу правових відносин. Як відомо, у теорії права об'єкт правовідношення визначається як певне особисте або соціальне благо, для здобуття і використання якого встановлюються взаємні юридичні права та обов'язки суб'єктів [263, с. 83].

Серед об'єктів, що властиві для правовідносин довілля зазвичай виокремлюють природні та природно-антропогенні цінності. Вони, окрім здатності задовольняти безпосередні потреби учасників правовідносин, перебувають під постійним впливом об'єктивних законів розвитку природи і, за винятком об'єктів антропогенного характеру, постали, як уявляється окремими дослідниками, саме завдяки природі, яка і є їхнім творцем [264, с. 146].

Досліджувана проблема щодо поняття об'єкта наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи розглядається нами як

предмет чи явище, на які спрямована діяльність (вплив, дія), а саме: 1) діяльність людини, пов'язана із використанням навколишнього природного середовища; 2) дія права щодо довкілля.

Як відомо, для кожного природного об'єкта характерні певні ознаки, які впливають на правовий режим його використання і охорони. Тому важливо з'ясувати, якими саме основними ознаками характеризуються природні об'єкти, за якими здійснюють постійний нагляд правоохоронні органи.

По-перше, ознакою кожного природного об'єкта є природне походження як результат тривалих процесів розвитку природного середовища. Під час розгляду цієї ознаки слід зауважити, що існує певна специфіка, яка полягає в тому, що природний об'єкт може мати цілком природне походження (ліс, річка, озеро), а може бути створений штучно, тобто завдяки безпосередньому людському втручанням природний об'єкт отримує додаткові показники, при цьому зберігаючи свої природні властивості (насаджений ліс, водосховище, ставок, природні заповідники), але в кожному такому випадку він є повноцінним об'єктом правового регулювання, визначеним законодавством України.

Визнання штучно створених об'єктів об'єктами правової охорони і використання є все ж дискусійним, оскільки вони володіють природними властивостями і, водночас, утворені в результаті цілеспрямованої діяльності людини. Уважаємо, що визначальним при вирішенні даного питання має бути факт включення природного об'єкта у виконання (чи невиконання) екологічних функцій. Відтак, зазначене проблемне питання, на нашу думку, потребує негайного законодавчого врегулювання.

До речі, у російському екологічному законодавстві це питання врегульовано. Так, ст. 1 Федерального Закону від 10 січня 2002 р. «Про охорону навколишнього середовища» розтлумачує терміни «природно-антропогенний об'єкт» тобто природний об'єкт, змінений в результаті господарської та іншої діяльності, і (або) об'єкт, створений людиною, що володіє властивостями природного об'єкта і має рекреаційне і захисне значення та «антропогенний

об'єкт» - це об'єкт, створений людиною для забезпечення її соціальних потреб і не володіє властивостями природних об'єктів [265].

По-друге, ознакою природного об'єкта є наявність екологічного взаємозв'язку з довкіллям, який дає можливість діяти в складі природних екологічних систем. Екологічна система – це сукупність організмів, які спільно проживають, та умов існування, що перебувають у закономірному взаємозв'язку й утворюють систему взаємозумовлених біотичних і абіотичних явищ та процесів. Це відкриті, цілісні й стійкі системи, які склалися історично й мають однонаправлений потік енергії, зовнішні і внутрішні кругообіги речовин і здатні регулювати усі ці процеси [266, с. 129].

Елемент довкілля може мати природне походження, однак він не завжди належатиме до природних об'єктів, оскільки об'єкти природи, звісно, можуть перейти до категорії товарно-матеріальних об'єктів або до соціальних цінностей, напр., якщо вода вилучена з водного об'єкта і поміщена в резервуар, з метою використання її для поливання квітів, пиття, на виробництві та в інших цілях. Відтак, правовідносини, які виникають з приводу використання такої води регулюються іншими галузями законодавства України.

По-третє, ознакою природного об'єкта є виконання життєзабезпечувальних функцій. Природні об'єкти можуть виконувати екологічну, культурно-оздоровчу, економічну та інші функції. Тому ті елементи, процеси та явища природи, які суперечать діяльності людини та вимогам якості навколишнього природного середовища, не належать до природних об'єктів.

Природні об'єкти можуть характеризуватися й іншими, додатковими (індивідуалізуючими) ознаками (особливостями), це, до прикладу, місцезнаходження, розміри, властивості, територіальна належність (для тварин) тощо.

Потрібно, однак, розуміти, що природні об'єкти є невід'ємними складовими елементами довкілля, а природні ресурси є частиною природних об'єктів і джерелом задоволення різноманітних потреб людини.

Вочевидь, з-поміж усіх природних об'єктів, які потрапляють під нагляд правоохоронних органів, провідна роль належить землі. Згідно із ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 р. «Про охорону земель» земля – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [128].

Загалом землю як об'єкт правових відносин розглядають у двох основних аспектах. Передусім вона є планетою, що об'єднує в собі усі природні багатства, і, по-друге, земля – це просторовий базис, придатний для забезпечення економічних, екологічних та інших функцій існування й життєдіяльності людини. У цьому аспекті йдеться про її поверхневий ґрунтовий шар.

Зауважимо, що Закон України «Про охорону земель» містить багато норм, які мають відсилочний характер, що не завжди сприяє ефективному вирішенню проблем правової охорони земель. Тому важливо удосконалити Закон України «Про охорону земель», виклавши його норми таким чином, щоб він став законом прямої дії [267, с. 59].

Згідно ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 року «Про державний контроль за використанням та охороною земель» охорона земель – це система правових, організаційних, економічних, технологічних та інших заходів, спрямованих на раціональне використання земель, запобігання необґрунтованому вилученню земель сільськогосподарського призначення для несільськогосподарських потреб, захист від шкідливого антропогенного впливу, відтворення і підвищення родючості ґрунтів, підвищення продуктивності земель лісового фонду, забезпечення особливого режиму використання земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення [127].

Однак, у юридичній літературі зазначається про гостроту проблеми недосконалості державного управління та нагляду за використанням і охороною земель, нерозвиненість автоматизованої системи ведення державного земельного кадастру, брак дієвого механізму економічного стимулювання

використання і охорони земель. Сучасна інституційна структура держаного управління земельними ресурсами в Україні характеризується нечіткістю відомчих обов'язків і широким розподілом відповідальності за прийняті рішення. Крім того, функції управління землями державної власності сьогодні розпорошені між державними органами з питань земельних ресурсів, органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що призводить до численних порушень земельного законодавства, а також низького рівня ефективності використання земель державної власності [268, с. 85].

Ще одним об'єктом нагляду, що нерозривно пов'язаний із землею є надра. Кодекс України про надра, а саме ст. 1 визначає їх як частину земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення й освоєння [131].

Надра та ресурси, що містяться в них (мінерально-сировинні, енергетичні, просторово-базисні, інформаційні тощо), є витвором природи, а не результатом діяльності людини і суспільства [88, с. 11].

Надра як об'єкт правових стосунків – це не все, що є під земною поверхнею, а лише та частина, яка може бути використана для задоволення потреб людей. Правові норми регулюють використання й охорону надр на глибину, до якої за допомогою технологічних, технічних та економічних можливостей можуть проникати спеціально створені для видобування скарбів надр пристрої. Законодавець не визначив якихось максимальних глибин у їх числовому вимірі, щодо яких відповідна частина земної кори вважатиметься надрами. У законі вона визначається доступністю надр для геологічного вивчення та освоєння. Тобто, з подальшим розвитком науково-технічного прогресу ці межі можуть значно розширюватися. І ті залягання корисних копалин, які сьогодні тимчасово недоступні для їхнього використання, а отже не є об'єктами правових відносин, з плином часу цілком можуть потрапити до сфери правової охорони. Надра як об'єкт правовідносин доквілля, відповідно до Кодексу України про надра, утворюють державний фонд надр. Він включає

ділянки надр, що використовуються, а також ділянки надр, які не залучені до використання, в т. ч. надра континентального шельфу і виключної (морської) екологічної зони [264, с. 147].

Відповідно до ст. 62-63 Кодексу України про надра органи державного геологічного контролю перевіряють «повноту вихідних даних про кількість та якість запасів основних і спільно залягаючих корисних копалин », а органи державного гірничого нагляду – «повноту вивчення родовищ корисних копалин, гірничотехнічних, інженерно-геологічних та інших умов їх розробки». Тобто фактично йдеться про дублювання органами гірничого нагляду функцій органів геологічного контролю.

Досі не зовсім зрозумілим залишається розмежування контрольних повноважень колишньої Держгеослужби та Держекоінспекції. Відповідно до чинного законодавства остання уповноважена здійснювати державний контроль за додержанням вимог законодавства стосовно раціонального використання і охорони всіх природних ресурсів, в т. ч. і ресурсів надр, що належало також й до компетенції Держгеослужби. Здійснювати державний нагляд за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань використання та охорони надр зобов'язані також органи державного гірничого нагляду.

Одним із можливих шляхів вирішення цієї проблеми видається позбавлення центрального органу виконавчої влади із геологічного вивчення та використання надр та його органів на місцях функції державного геологічного контролю за веденням робіт з геологічного вивчення та використання надр. Правовий статус цих органів не повинен передбачати контрольних повноважень, завдяки чому вдасться уникнути відомчого контролю, що на даний час здійснюється стосовно підприємств геолого-розвідувальної галузі [269, с. 390-391].

Іншим важливим об'єктом, який потрапляє під нагляд правоохоронних органів держави, є води. Правова охорона вод є законодавчо визначеною системою заходів, основні завдання якої полягають в охороні вод від

забруднення, засмічення та виснаження. Отже, до основних заходів, спрямованих на охорону вод в Україні, належать: 1) встановлення водоохоронних зон, прибережних захисних смуг, смуг відведення, берегових смуг водних шляхів, зон санітарної охорони; 2) встановлення особливого режиму використання та охорони водних об'єктів природо-заповідного фонду; 3) заходи охорони вод від забруднення, засмічення, вичерпання; 4) заходи із запобігання шкідливих дій водам та аварій на водних об'єктах і ліквідація їх наслідків [270, с. 8].

Водний фонд України становлять усі води (водні об'єкти), що знаходяться на її території. До водного фонду України належать: поверхневі води: природні водойми (озера); водотоки (річки, струмки); штучні водойми (водосховища, ставки) і канали; інші водні об'єкти; підземні води та джерела; внутрішні морські води та територіальне море. Поверхневими водами вважаються води різних водних об'єктів, що знаходяться на земній поверхні. Підземними водами є води, що знаходяться нижче рівня земної поверхні в товщах гірських порід верхньої частини земної кори в усіх фізичних станах [271, с. 161].

Аналізуючи зміст визначення «води», необхідно звернути увагу на те, що цей термін характеризує воду не просто як речовину із певним хімічним складом, а як особливий природний ресурс. Води є об'єктом правової охорони, якщо вони входять до складу природних ланок кругообігу води, а тому не підпадають під дію цього закону води, вилучені із природного стану (наприклад, вода у якій-небудь місткості, посудині). До вод, які є об'єктом регулювання в цьому випадку, не належить і та вода, яка хоч і перебуває в природному середовищі, але не є самостійним природним благом, а виступає структурним елементом інших природних об'єктів (атмосферна волога, вологість ґрунту, вода, що входить в організми тварин чи рослин) [272, с. 63].

Отож, об'єктом нагляду є води у їхньому безпосередньому взаємозв'язку із навколишнім природним середовищем, а тому необхідно відрізнити води загалом як об'єкт правовідносин довілля від води, як рідини, що здатна задовольняти життєві та інші побутові потреби людей. Води ж, вилучені з-під

впливу на них об'єктивних сил природи, можуть бути об'єктом правових відносин, що регулюються нормами цивільного, господарського та інших галузей права.

Іншими значущими об'єктами наглядової діяльності правоохоронних органів у цій сфері є ліси та рослинний світ. У ст. 1 Лісового кодексу України від 21 січня 1994 р. у редакції Закону від 08 лютого 2006 р. схарактеризовано ліс як тип природних комплексів, де поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище [134].

Усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають та незалежно від права власності на них, становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави.

У цьому контексті заслуговує на увагу позиція висловлена у спеціальній літературі. Так, вважається, що біологічний зв'язок лісу та землі спричиняє існування і юридичного зв'язку, а поєднання цих двох природних об'єктів створює таку правову категорію, як лісові землі, що входять до складу земель лісогосподарського призначення. Тому основні вимоги до раціонального використання земель лісогосподарського призначення мають збігатися з вимогами щодо користування лісами. Включення землі в поняття лісу пояснюють неможливістю сприйняття лісу винятково як ресурсу, створеного для задоволення матеріальних потреб та господарської експлуатації. Адже земля є просторовим базисом, на якому проростає лісова рослинність. Викладене вище дає підстави сформулювати таке юридичне визначення лісу: ліс – екологічна система, яка складається з деревно-чагарникової та трав'янистої рослинності, що проростає на землі, та інших природних компонентів, які взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають одне на одного і на навколишнє природне середовище [273, с. 227-228].

Однозначно можна стверджувати, що ліс, як об'єкт правової охорони, входить до складу ширшого за своїм значенням природного об'єкта – рослинного світу, під яким, відповідно до ст. 3 Закону України від 9 квітня 1999 р. «Про рослинний світ» розуміється сукупність усіх видів рослин, грибів та утворюваних ними угруповань на певній території. Об'єктами рослинного світу є дикорослі та інші несільськогосподарського призначення судинні рослини, мохоподібні, водорості, лишайники, а також гриби на всіх стадіях розвитку та утворені ними природні угруповання [125].

Відносини, пов'язані із здійсненням нагляду державними органами щодо охорони, раціонального використання та відтворення рослин і багаторічних насаджень сільськогосподарського призначення, регулюються відповідним законодавством України.

Однак, у юридичній літературі справедливо обґрунтовується думка, що законодавцем, на жаль, порушена головна вимога до логіки закону, зокрема його регулятивної спрямованості: "захист рослин", всупереч найменуванню закону, здійснюється шляхом внесення агрохімікатів, часто шкідливих для рослин і довкілля; норми матеріального і процесуального права (ЗУ "Про захист рослин", ст. 83-1 КУпАП, ст. 247 ККУ) не містять визначення об'єкту правової охорони, що в цілому не може сприяти захисту рослин, відшкодуванню спричиненої їм шкоди, судочинству, вдосконаленню організаційно-правових засад діяльності органів виконавчої влади тощо [274, с. 9-10].

Разом з тим, не менш важливим об'єктом нагляду правоохоронних органів є тваринний світ. Чинний Закон України від 13 грудня 2001 р. «Про тваринний світ» [126], зокрема ст. 3, дає загальну класифікацію об'єктів тваринного світу, до яких належать: дикі тварини – хордові, в т. ч. хребетні (ссавці, птахи, плазуни, земноводні, риби та ін.) і безхребетні (членистоногі, молюски, голкошкірі та ін.) в усьому їх видовому і популяційному різноманітті та на всіх стадіях розвитку (ембріони, яйця, лялечки тощо), які перебувають у стані природної волі, утримуються у напіввільних умовах чи в неволі.

Підлягають правовій охороні також частини диких тварин (роги, шкіра тощо) та продукти їх життєдіяльності (мед, віск тощо). Крім того, до об'єктів тваринного світу аналізований закон відносить також нори, хатки, лігва, мурашники, боброві загати та інше житло і споруди тварин, місця токування, линяння, гніздових колоній птахів, постійних чи тимчасових скупчень тварин, нерестовищ, інші території, що є середовищем їх існування та шляхами міграції.

У ст. 1 Закону України від 13 грудня 2001 р. «Про тваринний світ» зазначається, що відносини в галузі охорони, використання тощо сільськогосподарських тварин, свійських тварин повинні регулюватися відповідним законодавством України. Таким чином, законодавець враховує саме стан дикості як обов'язкову ознаку при характеристиці об'єктів тваринного світу [275, с. 181-182].

З-поміж об'єктів нагляду правоохоронних органів потрібно виокремити також національну екологічну мережу України. У ст. 3 Закону України від 24 червня 2004 р. «Про екологічну мережу» [130] визначається поняття екологічної мережі як єдиної територіальної системи, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світів, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони довкілля і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Складовим екомережі є території та об'єкти природно-заповідного фонду, водного фонду, лісового фонду, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) тощо.

Атмосферне повітря також є важливим об'єктом нагляду та охорони з боку правоохоронних органів. Відповідно до ст. 1 Закону України від 16 жовтня

1992 р. в редакції Закону України від 21 червня 2001 р. «Про охорону атмосферного повітря» [123] атмосферне повітря є життєво важливим компонентом навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень. Під охороною атмосферного повітря розуміється система заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів

Як правильно висловлюється у своїх працях П. Пилипенко: «головним критерієм у визначенні атмосферного повітря як об'єкта правової охорони вважається його безпосередній природний взаємозв'язок з довкіллям. Будь-яка інша природна суміш повітряних газів, що позбавлена такого взаємозв'язку (повітря у приміщеннях, у спеціальних камерах, повітряних кулях тощо), не може бути об'єктом правовідносин довкілля». Автор звертає увагу і на відмінність між атмосферним повітрям та т. зв. повітряним простором, під яким, згідно із Повітряним кодексом України, розуміється частина повітряної сфери, розташована над суходолом і водною територією України, в т. ч. над її територіальними водами (територіальним морем). Повітряний простір є частиною території нашої держави, яка має повний та виключний суверенітет над ним [264, с. 149].

Зауважимо, що повноваження щодо застосування адміністративних заходів з охорони атмосферного повітря, ще донедавна виконували співробітники Державної автомобільної інспекції (ДАІ).

Так, відповідно до п. 4.4. Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 (далі - Положення) [276], ДАІ здійснювала контроль за дотриманням власниками (володільцями) транспортних засобів, а також громадянами, посадовими і службовими особами вимог Закону України «Про дорожній рух», правил, норм та стандартів з питань

забезпечення безпеки дорожнього руху, які регламентують вимоги щодо охорони довкілля від шкідливого впливу транспортних засобів.

Працівники Державтоінспекції (посадові особи правоохоронного органу) під час виконання службових обов'язків мали право:

а) перевіряти виконання власниками (володільцями) транспортних засобів вимог законодавства, в т. ч. правил, норм та стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху і охорони довкілля, а також вимагати і отримувати від них безплатно необхідні відомості та документацію (п. 5.1. Положення);

б) зупиняти транспортні засоби у разі порушення вимог правил, норм та стандартів забезпечення безпеки дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про їх технічну несправність або забруднення довкілля (п. 5.5. Положення);

в) здійснювати контроль за технічним станом транспортних засобів, додержанням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах та шкідливого впливу фізичних факторів, встановлених для відповідного типу автомобільного транспорту та сільськогосподарської техніки (п. 5.13. Положення).

Таким чином, працівники ДАІ, перш за все, здійснювали адміністративно-правову охорону природи, атмосферного повітря. Під такою діяльністю в літературі розуміють систему способів і засобів, закріплених у законодавстві і здійснюваних компетентними державними органами у перебігу виконавчо-розпорядчої діяльності, а також громадськими організаціями, з раціонального використання, відновлення, поліпшення відвернення шкідливого впливу на атмосферне повітря як сприятливе середовище для існування людини, тваринного і рослинного світу, з метою створення здорового середовища існування і життєдіяльності людини [277, с. 110].

Нині, у силу дії Закону України від 02 липня 2016 р. «Про Національну поліцію» [189], функції ДАІ виконує патрульна поліція, як структурний підрозділ системи Національної поліції України.

Однак, згідно із п. 14 Розділу XI «Прикінцеві та перехідні положення» цього Закону, до створення, укомплектування спеціально підготовленими поліцейськими та забезпечення функціонування на всій території України патрульної поліції тимчасово, до 31 грудня 2016 року, дозволяється функціонування в складі поліції державної автомобільної інспекції та підрозділів громадської безпеки, на які покладаються обов'язки з охорони публічного порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху в окремих регіонах та населених пунктах, де тимчасово відсутня патрульна поліція.

Під час виконання повноважень з охорони публічного порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху підрозділи державної автомобільної інспекції та громадської безпеки керуються положеннями вищезазначеного Закону та інших законів України і підпорядковуються відповідним керівникам територіальних органів поліції.

Підрозділи державної автомобільної інспекції та громадської безпеки комплектуються поліцейськими, яким присвоюються спеціальні звання поліції відповідно до «Прикінцевих та перехідних положень» цього Закону.

Структура, штат (штатний розпис) та кількість підрозділів державної автомобільної інспекції та громадської безпеки визначаються в порядку, визначеному цим та іншими законами України.

По мірі готовності до початку функціонування патрульної поліції в регіонах та населених пунктах, де її обов'язки тимчасово виконують державна автомобільна інспекція та підрозділи громадської безпеки, уповноваженим керівником органу поліції вживаються щодо цих підрозділів організаційно-штатні заходи, пов'язані з їх ліквідацією, відповідно до положень цього Закону.

Про день початку виконання патрульною поліцією своїх обов'язків у регіонах та населених пунктах, де тимчасово функціонували державна автомобільна інспекція та підрозділи громадської безпеки, завчасно сповіщаються місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадськість.

Крім того, об'єктами правовідносин нагляду за довкіллям є також виключна (морська) економічна зона та континентальний шельф України.

Міжнародно-правовий режим континентального шельфу, в якому особливо зацікавлені прибережні держави, регламентує Конвенція про континентальний шельф, прийнята на Женевській конференції з морського права 1958 р.

Згідно з Конвенцією прибережна держава має суверенні права досліджувати й розробляти природні багатства континентального шельфу. Власне, без згоди цієї держави будь яка інша країна не може вдаватися до таких розробок.

Згідно із ст. 2 Закону України від 16 травня 1995 р. «Про виключну (морську) економічну зону України» під нею розуміють морські райони, які зовнішньо прилягають до територіального моря нашої держави, у тому числі райони довкола прилеглих островів, що їй належать. Ширина такої зони становить до 200 морських миль, що відраховуються від тих же вихідних ліній, що і територіальне море України.

Україна у своїй виключній (морській) економічній зоні має суверенні права щодо розвідки, розробки і збереження природних ресурсів як живих, так і неживих у водах, що покривають морське дно, на морському дні та в його надрах, а також з метою управління цими ресурсами і щодо здійснення інших видів діяльності з економічної розвідки та розробки зазначеної зони, у т. ч. виробництву енергії шляхом використання води, течій і вітру (ч. 1 ст. 4) [278].

Наголосимо: континентальний шельф та виключна (морська) економічна зона України за чинним законодавством належить до природних ресурсів загальнодержавного значення.

Отже, порушення вимог законодавства, яке прийняте з метою охорони вищеназваних природних об'єктів, тягне за собою безумовне настання юридичної відповідальності для певних суб'єктів. Так, зокрема, за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів передбачено адміністративну відповідальність. Глава 7

Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) передбачає конкретні склади адміністративних екологічних правопорушень та конкретні санкції, які можуть застосовуватися. При цьому склади адміністративних правопорушень у сфері охорони природи та використання природних ресурсів (ст.ст. 52-91-3 гл. 7 КУпАП), а їх налічується понад півсотні, конкретизовані стосовно кожного природного об'єкта.

Найпоширенішими із цих складів є: псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель; порушення правил використання земель; самовільне зайняття земельних ділянок; порушення вимог щодо охорони надр; порушення правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр; порушення правил охорони водних ресурсів; незаконне використання земель державного лісового фонду; порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини, заготівлі живиці; незаконна порубка, пошкодження та знищення лісових культур і молодняку; введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси; пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою і нафтопродуктами, шкідливими викидами, відходами; засмічення лісів відходами; порушення вимог пожежної безпеки в лісах; самовільне випалювання сухої рослинності або її залишків; порушення правил використання об'єктів тваринного світу; недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд; порушення порядку здійснення викиду забруднюючих речовин в атмосферу або шкідливого впливу на неї фізичних і біологічних факторів (крім порушень санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм), тощо.

Згідно з КУпАП адміністративними стягненнями, що застосовуються до винних у порушенні вимог з охорони природи та використання її ресурсів є: попередження; штраф; конфіскація знарядь і засобів вчинення правопорушення, які є особистою власністю порушника; вилучення незаконно

добутих об'єктів природних ресурсів; позбавлення права заняття певним видом діяльності у галузі екології (напр., права полювання, тощо).

У ст. 213 КУпАП перелічено органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, а Глава 17 КУпАП встановлює підвідомчість справ про адміністративні правопорушення.

Насамкінець слід зазначити, що останнім часом екологічні правопорушення за своєю шкодою суспільству почали відноситись до числа найбільш поширених та небезпечних. Безумовно, така серйозна ситуація вимагає посилення значення та ролі правоохоронних органів з нагляду за об'єктами природи.

Підсумовуючи зазначимо, правоохоронні органи належать до державних органів, які мають право застосовувати юридичну відповідальність за порушення екологічного законодавства. Причому слід розуміти, що в одних випадках вони самостійно притягують порушників до відповідальності, у силу повноважень, наданих їм законом, а в інших – активно сприяють компетентним державним органам щодо притягнення правопорушників до юридичної відповідальності різного виду.

2.4. Адміністративно-правове регулювання нагляду прокуратури за законністю застосування заходів впливу за адміністративні екологічні правопорушення

Значимість інституту адміністративної відповідальності у сфері врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із охороною та збереженням природи, зумовлює необхідність активізації правоохоронної діяльності державних органів. Вжиті ними заходи з виявлення й припинення екологічних правопорушень, створять перешкоди на шляху переростання їх у злочини.

У системі державних органів прокуратура завжди займала і надалі займає особливе місце. Це обумовлюється не лише визначеними законодавством

завданнями та повноваженнями, а й високою загальносоціальною місією охорони прав і свобод людини та громадянина, захисту інтересів держави.

Ще до недавнього часу, здійснюючи загальний нагляд за дотриманням екологічного законодавства, прокуратурою також вживались заходи з виявлення й припинення екологічних правопорушень. Крім того, прокурори були наділені широкими повноваженнями з нагляду за дотриманням законності під час провадження у справах про адміністративні екологічні правопорушення.

Реалізуючи свою функцію нагляду, підрозділи природоохоронної прокуратури забезпечували охорону природи, збереження, відновлення та раціональне використання її ресурсів, застосування санкцій до порушників природоохоронного законодавства, ,

Зараз ситуація дещо змінилася. На хвилі демократичних реформ Верховна Рада України 14 жовтня 2014 р. ухвалила вже, напевно, очікуваний нами Закон України «Про прокуратуру» (далі – Закон) [188]. Незважаючи на те що Закон набрав чинності (окрім деяких положень, які визначені у п. 1 Розділу XII «Прикінцеві положення») з 25 квітня 2015 р., його окремі норми є предметом багатьох дискусій.

Звичайно, в цілому прийнятий Закон в новій редакції спрямований, перш за все, на впровадження європейських стандартів у діяльність правоохоронних органів.

Мабуть, одним із найбільш важливих та резонансних нововведень Закону є позбавлення прокуратури функції нагляду за дотриманням і застосуванням законів, т. зв. «загального нагляду», та усіх пов'язаних з цією функцією повноважень. Враховуючи це, прокурори вже не будуть здійснювати нагляд за додержанням і застосуванням законів усіма суб'єктами права, вживати заходи для усунення порушень закону (проводити перевірки в правоохоронних структурах, органах державної влади, місцевого самоврядування, на всіх без винятку підприємствах, установах, організаціях незалежно від форми власності тощо), а отже, позбавляються повноважень для втручання у діяльність

громадян, державних чи приватних підприємств, установ і організацій, якщо воно відбувається поза рамками кримінального судочинства.

Зміни загалом торкнулися і системи органів прокуратури України. Відбувається скорочення чисельності працівників, адже із скасуванням “загального нагляду” потреба в них відпадає.

Запроваджено просту ієрархічну структуру: Генеральна прокуратура України, регіональна прокуратура, місцева прокуратура. При цьому ліквідовано спеціалізовані прокуратури – транспортні, природоохоронні. Однак, залишилися військові прокуратури (Головна військова прокуратура (на правах структурного підрозділу Генеральної прокуратури України), військові прокуратури регіонів (на правах регіональних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури (на правах місцевих) та створено спеціалізовану антикорупційну прокуратуру.

Основна роль у виконанні завдань з нагляду за законністю тепер відводиться органам державної влади та правоохоронним органам. З такої позиції законодавця випливає, що зміни мали б допомогти уникнути дублювання функцій прокуратури та інших державних органів, які наділені функціями щодо здійснення нагляду і контролю за додержанням законів у певній галузі. Це дозволить, з одного боку, конкретизувати відповідальність державних органів за стан справ у певній сфері суспільства, а з іншого – зменшити кількість перевірок та інших заходів, які негативно впливають на діяльність фізичних та юридичних осіб, породжують зловживання та корупцію.

Враховуючи викладене, слід наголосити, що втрата прокуратурою функцій здійснення нагляду у сферах суспільних відносин, не пов'язаних з кримінальним судочинством, аж ніяк не свідчить про неважливість її подальшої роль у охороні та забезпеченні інтересів громадян чи держави, зокрема, і в екологічній сфері.

Так, у силу п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону, прокурори виконують функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади,

органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді.

Відповідно до ст. 23 Закону, яка визначає основні положення функції представництва прокурором інтересів громадянина чи держави в суді, таке представництво прокурора полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках та порядку, встановлених законом.

Прокурор здійснює представництво в суді інтересів громадянина (громадянина України, іноземця або особи без громадянства) у випадках, якщо така особа не спроможна самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист (ч. 2 ст. 23).

Згідно із положеннями ч. 4 ст. 23 Закону прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Він зобов'язаний попередньо, перед зверненням до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень. У разі підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурор користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу. Наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень.

Виключно з метою встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо захист законних інтересів держави не здійснює або неналежним чином здійснює суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, прокурор має право отримувати інформацію, яка на законних підставах належить цьому суб'єкту, витребувати та отримувати від нього матеріали та їх копії.

У разі відсутності суб'єкта владних повноважень, до компетенції якого віднесений захист законних інтересів держави, а також у разі представництва інтересів громадянина з метою встановлення наявності підстав для представництва прокурор має право:

- 1) витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ і організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що знаходяться у цих суб'єктів, у порядку, визначеному законом;
- 2) отримувати від посадових та службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, державних та комунальних підприємств, установ та організацій, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування усні або письмові пояснення. Отримання пояснень від інших осіб можливе виключно за їхньою згодою.

У силу ч. 5 ст. 23 Закону, прокурор з метою вжиття заходів з досудового врегулювання спору та поновлення ймовірно порушеного права громадянина або законного інтересу держави після підтвердження судом підстав для представництва має право направити до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, військових частин, суб'єктів державного та комунального секторів економіки, органів Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, рішення, дії чи бездіяльність яких створюють загрозу порушення або ймовірно порушують законні інтереси громадянина чи держави, звернення, що містить викладення обставин та вимог, передбачених процесуальним законом, про можливість досудового врегулювання спору.

Якщо спір у досудовому порядку не врегулювався, то прокурор звертається до суду із позовом (заявою, поданням) протягом одного місяця з дня отримання відповідною особою його заяви.

Згідно зі змістом ч. 7 ст. 23 Закону, у разі встановлення ознак адміністративного чи кримінального правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення відповідного провадження.

З огляду на зазначене вище, у літературі висловлюється цілком слушна думка. Так, М. Стефанчук зауважує, що хоча положення Закону не цілком відповідають визначеній на конституційному рівні назві функцій прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді. Водночас вони розкривають зміст п. 1 Розділу XIII «Перехідні положення» Закону, в якому законодавчо закріплена функція прокуратури щодо нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержання законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Стає очевидно, що саме таким чином законодавець висвітлив положення п. 5 ч. 1 ст. 121 Конституції України, яка проголошує однією із функцій прокуратури нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, в нормах нового Закону, визнавши цю функцію формою представництва інтересів громадянина або держави в суді [279, с. 20].

Таким чином, Закон забезпечує інтереси громадянина та держави шляхом надання прокурорам виконувати функцію представництва інтересів осіб, які не спроможні самостійно захистити свої порушені чи оспорювані права або реалізувати процесуальні повноваження через недосягнення повноліття, недієздатність або обмежену дієздатність, а законні представники або органи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси такої особи, не здійснюють або неналежним чином здійснюють її захист.

Крім того, як бачимо, ним вводиться інститут досудового врегулювання спорів органами прокуратури. Тобто законодавчо закріплюється право прокурора перед зверненням до суду з позовом звернутись у досудовому

порядку до відповідного суб'єкта порушень прав громадянина чи держави з метою мирного врегулювання спору.

Хоча даний Закон і скасовує широкі повноваження прокурорів щодо здійснення нагляду за додержанням законів під час провадження у справах про адміністративні екологічні правопорушення (тобто за законністю діяльності органів (посадових осіб) адміністративної юрисдикції у сфері охорони природи), вносячи зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, ми все-таки вважаємо, що необхідно визначити теперішню роль прокурора у сфері застосування адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення.

Так, відповідно до ч. 5 ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) предметом прокурорського нагляду виступає законність дій органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, під час застосування заходів впливу (заходів примусового характеру), які пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Отож, очевидно, що нагляд прокуратури за додержанням законів органами (посадовими особами), які уповноважені розглядати справи про екологічні адміністративні правопорушення, здійснюється також шляхом перевірок законності застосування заходів впливу за ці правопорушення.

Повноваження органів та посадових осіб, які правомочні розглядати і вирішувати справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, визначені КУпАП та окремими законами.

Справи про адміністративні правопорушення у галузі охорони природи та використання природних ресурсів розглядають працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень, та посадові особи органів державної влади, які здійснюють екологічний контроль та нагляд (Держекоінспекція, Держземагентство, Держлісагентство, Держрибагентство, Держводагентство, Держгеонадра тощо).

Крім перелічених органів, справи про адміністративні правопорушення у галузі охорони природи та використання природних ресурсів розглядають також суди.

Однією із суттєвих передумов здійснення прокурорського нагляду в означеній сфері є обізнаність прокурорів у системі й компетенції органів адміністративної юрисдикції. Однак це завдання ускладнюється через викликані адміністративною реформою часті зміни назв, функціонального призначення, компетенції, а також утворення нових інституцій, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення [280, с. 32].

Разом із тим, як зазначається в юридичній літературі, множинність та різноплановість екологічних правопорушень обумовлює і специфічність системи органів адміністративної юрисдикції в сфері охорони довкілля. Характерною рисою цієї системи є множинність суб'єктів, що здійснюють юрисдикційну діяльність. Інша особливість цієї системи – неоднорідність її елементів (органів). Це проявляється в тому, що складовими є як органи, спеціально утворювані для здійснення юрисдикційних функцій (місцеві суди), так і органи, які виконують ці функції поряд з іншими, зокрема контрольно-наглядовими. Ще одна ознака розглядуваної системи – територіально-галузевий принцип побудови, що обумовлюється необхідністю забезпечення екологічного правопорядку по всій території країни та запобігання екологічним правопорушенням в окремих сферах, в результаті чого досягається охоплення юрисдикційним захистом, як довкілля в цілому, так і окремі його компоненти [281, с. 107].

У свою чергу, згідно із ст. 250 КпАП прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення має право:

- 1) порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення;
- 2) знайомитися з матеріалами справи;
- 3) перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі;
- 4) брати участь у розгляді справи;
- 5) заявляти клопотання;
- 6) давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи;
- 7) перевіряти правильність застосування відповідними

органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; 8) вносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скарзі в справі про адміністративне правопорушення; 9) вчиняти інші передбачені законом дії.

Реалізуючи свою функцію нагляду відповідно до ч. 5 ст. 7 КУпАП, прокурор перевіряє на законність дії і рішення органів (посадових осіб), уповноважених здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів.

Приводами для перевірки, напр., можуть бути: виявлення прокурором порушень закону щодо застосування заходів адміністративного примусу (незаконне затримання, вилучення речей, предметів тощо) під час здійснених ним попередніх регулярних перевірок; скарги та заяви громадян щодо незаконного вжиття заходів адміністративного примусу за екологічні правопорушення; повідомлення засобів масової інформації; статистичні дані державних органів, які розглядають справи про адміністративні правопорушення у сфері екології тощо.

Згідно із ч. 1 ст. 26 Закону прокурор, здійснюючи нагляд за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, має право:

1) у будь-який час за посвідченням, що підтверджує займану посаду, відвідувати місця яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

2) опитувати осіб, які перебувають у цих місцях, з метою отримання інформації про умови їх тримання та поводження з ними, ознайомлюватися з документами, на підставі яких ці особи тримаються в таких місцях, або до них застосовано заходи примусового характеру;

3) перевіряти законність наказів, розпоряджень, інших актів відповідних органів і установ та в разі невідповідності законодавству вимагати від

посадових чи службових осіб їх скасування та усунення порушень закону, до яких вони призвели, а також скасовувати незаконні акти індивідуальної дії;

4) вимагати від посадових чи службових осіб надання пояснень щодо допущених порушень, а також вимагати усунення порушень та причин і умов, що їм сприяли, притягнення винних до передбаченої законом відповідальності;

5) вимагати від керівників органів вищого рівня проведення перевірок підпорядкованих і підконтрольних органів та установ застосування заходів примусового характеру та перевірок інших місць, в яких особи примусово тримаються згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу;

6) звертатися до суду з позовом (заявою) у визначених законом випадках.

Окрім цього, в силу ч. 3 цієї статті прокурор зобов'язаний негайно звільнити особу, яка незаконно (за відсутності відповідного судового рішення, рішення адміністративного органу або іншого передбаченого законом документа чи після закінчення передбаченого законом або таким рішенням строку) перебуває у місці тримання затриманих, установі для виконання заходів примусового характеру, іншому місці, в якому особа примусово тримається згідно з судовим рішенням або рішенням адміністративного органу. Більше того, його письмові вказівки щодо додержання встановлених законодавством порядку та умов тримання осіб є обов'язковими і підлягають негайному виконанню (ч. 4 ст. 26).

Потрібно пам'ятати і про те, що ст. 259 КУпАП передбачений такий адміністративний захід, як доставлення порушника. Даний захід провадиться з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення і якщо складення протоколу є обов'язковим. Так, у силу ч. 3 та ч. 4 цієї статті, при вчиненні порушень земельного законодавства, лісових порушень, порушень правил полювання, правил рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу, якщо особу порушника не може бути встановлено на місці порушення, державні

інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель, працівники державної лісової охорони, а в лісах колективних сільськогосподарських підприємств – працівники лісової охорони зазначених підприємств, уповноважені на те посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання, органів рибоохорони, посадові особи інших органів, які здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу, працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також поліцейські можуть доставляти осіб, які вчинили ці правопорушення, у поліцію чи в приміщення виконавчого органу сільської, селищної ради. Доставлення порушника може провадитись також членами громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, громадськими інспекторами охорони природи, громадськими мисливськими інспекторами, громадськими інспекторами органів рибоохорони та громадськими лісовими інспекторами.

Оскільки, доставлення порушника є заходом адміністративного впливу, пов'язаним з обмеженням особистої свободи громадян, тому, здійснюючи нагляд, прокурор перевіряє законність дії посадових осіб, які доставляли правопорушника.

Перш за все при перевірці законності доставлення правопорушника прокурор звертає увагу на наступне: чи доставлення порушника було проведено в можливо короткий строк; чи перебування доставленої особи у приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не тривало більш як одну годину, якщо законом не встановлено інше; чи застосувалися заходи фізичного впливу, спеціальні засоби, вогнепальна зброя та чи відбувалося це у випадках і в порядку, передбачених Законом України від 02 липня 2015 року «Про Національну поліцію».

З метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці

вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускається застосування прямо передбачених КУпАП заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а саме: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей та документів тощо.

У випадку застосування адміністративного затримання прокурор звертає увагу на:

- а) обґрунтованість застосування адміністративного затримання;
- б) законність проведення затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення (тобто проведення затримання органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України). У цьому випадку органи внутрішніх справ (Національна поліція) уповноважені затримувати особу за порушення правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу;
- в) випадки і порядок застосувалися фізичного впливу (сили), спеціальних засобів, вогнепальної зброї, передбачені Законом України від 02 липня 2015 р. «Про Національну поліцію»;
- г) дотримання строків адміністративного затримання (не більш як три години, а в окремих випадках – до трьох діб з повідомленням про це письмово прокурора протягом двадцяти чотирьох годин з моменту затримання);
- д) виконання вимоги ст. 261 КУпАП, а саме: обов'язкове складання протоколу про адміністративне затримання із занесенням в нього передбачених законом даних та негайне повідомлення родичів затриманої особи про місце її перебування особи, а при її проханні також власника відповідного підприємства, установи, організації або уповноваженого ним органу.

У випадку здійснення особистого огляду особи правопорушника прокурор звертає увагу на те чи провадився особистий огляд уповноваженими на те посадовими особами, однієї статі з оглядуваним і в присутності двох понятих тієї ж статі.

У випадку здійснення огляду речей правопорушника прокурор звертає увагу на наступне: чи огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь полювання і лову риби, добутої продукції, транспортних засобів та інших предметів провадився уповноваженими на те посадовими особами; провадився у присутності особи, у власності(володінні) якої вони є, а за її відсутності при участі двох понятих; чи відбувалося складання протоколу про особистий огляд, або про це зроблено відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання.

У випадку, коли відбувалося вилучення речей і документів, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей правопорушника, прокурор звертає увагу на наступне: чи провадилося вилучення речей і документів уповноваженими на те законом посадовими особами; чи дійсно вилучені речі і документи є предметом саме вчиненого правопорушення; чи були вилучені речі і документи саме під час адміністративного затримання, особистого огляду або огляду речей; чи відбувалося складання протоколу про вилучення речей і документів або про це зроблено відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення, протоколі про адміністративне затримання, або про огляд речей.

Як відомо, найбільш суворим заходом впливу, який застосовується за вчинення адміністративного правопорушення та безпосередньо пов'язаний з обмеженням особистої свободи громадян є адміністративний арешт. Він призначається районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судом (суддею) лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб.

Однак, треба зауважити, що застосування адміністративного арешту не передбачене жодною із санкцій статей Розділу 7 «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини» КУпАП. Тому, прокурор, здійснюючи нагляд за законністю вжитих заходів, повинен відреагувати у відповідності до закону

(оскаржити постанову) на можливе незаконне рішення щодо застосування до особи адміністративного арешту за вчинене адміністративне екологічне правопорушення.

У випадку, коли до особи за вчинення екологічного правопорушення застосовується стягнення у виді штрафу, а за вчинення іншого правопорушення судом застосовується адміністративний арешт, прокурор здійснює нагляд за законністю застосування арешту.

Отже, можливостей для порушень законодавства під час застосування адміністративного законодавства за екологічні правопорушення у органів адміністративної юрисдикції є чимало, хоча вони зобов'язані їх не допускати

Проаналізувавши положення Закону від 14 жовтня 2014 р. можемо констатувати, що прокуратура позбавляється значної частини повноважень щодо здійснення нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративні екологічні правопорушення. Для прикладу, назвемо деякі із повноважень щодо здійснення нагляду, якими раніше були наділені прокурори, а це: внесення подання щодо скасування або зміни постанови уповноваженого органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення; оскарження постанови судді у справі про адміністративне правопорушення тощо.

На жаль, через відсутність аналітичних даних про результати прокурорського нагляду у сфері діяльності органів адміністративної юрисдикції хоча б на сайті Генеральної прокуратури України не можна зробити висновку про допущені порушення органами, які уповноважені складати протоколи та розглядати справи про адміністративні екологічні правопорушення.

Правова допомога, яка надається громадянам під час здійснення нагляду прокуратурою, є цілком безоплатною, а звернення громадян, пов'язані з порушенням їх прав, свобод та законних інтересів, вирішуються підрозділами прокуратури найбільш ефективно та оперативно.

Насамкінець слід звернути увагу на те, що незважаючи на прогресивність правових реформ прокуратури, національне законодавство все ж потребує й

подальшого доопрацювання, щоб максимально наблизитись до європейських стандартів і забезпечити ефективний захист прав, свобод та інтересів громадян в Україні.

2.5. Шляхи вдосконалення наглядової діяльності правоохоронних органів України щодо забезпечення дотримання природоохоронного законодавства

Природоохоронна діяльність комплексно включає: міжнародну, державну, регіональну та місцеву адміністративно-господарську, технологічну, політичну, юридичну і суспільну діяльність, спрямовану на збереження, раціональне використання та відновлення природи в інтересах сучасного та майбутнього поколінь [282, с. 335].

Вважаємо, що наглядова природоохоронна діяльність правоохоронних органів держави охоплює систему заходів щодо організації взаємодії між діяльністю людини та навколишнім природним середовищем. Ця система забезпечує збереження і відновлення природних ресурсів, попереджує негативний прямий або опосередкований вплив результатів діяльності людини на довкілля.

Однак, не зважаючи на діяльність органів державного нагляду та контролю у галузі охорони довкілля, екологічна ситуація в Україні з кожним роком загострюється. Внаслідок цього різко зростає загроза довкіллю і здоров'ю громадян. Таке складне становище в першу чергу потребує нових, ефективніших та цілеспрямованих дій усіх органів державної влади.

У юридичній літературі зазначається, що доленосним у справі реформування системи органів державного нагляду та контролю у галузі охорони довкілля в Україні став указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085. Відповідно до цього Указу, з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення

скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління та відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України було створено низку центральних органів виконавчої влади. Йдеться про Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України (шляхом реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України), Державне агентство земельних ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету України із земельних ресурсів), Державне агентство лісових ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету лісового господарства України), Державне агентство водних ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету України з водного господарства), Державне агентство екологічних інвестицій України (шляхом реорганізації Національного агентства екологічних інвестицій України).

Зазначеним вище указом Президента України створено також й інші органи центральної виконавчої влади, що наділені певною компетенцією у сфері охорони довкілля, а саме: Міністерство аграрної політики та продовольства України та Державну інспекцію сільського господарства України (шляхом реорганізації Міністерства аграрної політики України), Міністерство надзвичайних ситуацій України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України (шляхом реорганізації Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи), Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України (шляхом реорганізації Державного комітету ветеринарної медицини України), Державне агентство рибного господарства України (шляхом реорганізації Державного комітету рибного господарства України), Державну санітарно-епідеміологічну службу України [283, с. 84, 85].

Однак, ми хочемо наголосити, що започаткована колишнім Президентом України В. Ф. Януковичем реформа з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління загалом не привела до реальних істотних змін, зокрема й в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Таким чином, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворилися шляхом реорганізації, стали звичайними правонаступниками органів, які реорганізувалися, без докорінних якісних змін.

Звісно, зазначена реформа мала б підвищити якість послуг, які надають публічні установи держави (в т. ч. й правоохоронні органи). Проте, вважаємо, що не відбулося необхідної якісної перебудови публічних установ, яка мала б полягати в їх децентралізації (регіоналізації), шляхом делегування функцій з управління місцевій владі, перерозподілу бюджетних ресурсів та наближення управлінського персоналу до конкретних ділянок роботи.

Однак, на наше переконання, не можна делегувати усі важливі повноваження, зокрема й щодо природоохоронної діяльності на місцевий рівень, бо це нерозумно і сприйматиметься як панічна реакція на надмірну централізацію влади в минулому. Необхідно обов'язково враховувати місцеві особливості.

Вочевидь, проведене скорочення та перебудова центральних органів виконавчої влади не повинно породити безладу, а навпаки, має відбутися зміцнення взаємних зв'язків як між структурами одного рівня так й структурами різних рівнів. Зрозуміло, що після реформування центральні відомства мають і далі надавати ефективну допомогу місцевим органам.

Активніше залучення місцевих органів влади до охорони навколишнього природного середовища є, безперечно, одним з позитивних факторів децентралізації. Однак, з іншого боку, це може спричинити такі проблеми як:

- а) руйнування єдності державної політики на території всієї країни;

б) переважання місцевих чи тимчасових (меркантильних) інтересів над загальносуспільним інтересом;

в) нестачу інформації, необхідної для належного контролю й порівняння;

г) перетин сфер повноважень різних відомств на місцевому рівні, що спричинить зниження ефективності їх діяльності та взаємодії.

На наш погляд, для удосконалення наглядової діяльності правоохоронних органів України щодо забезпечення дотримання природоохоронного законодавства необхідно:

1. Системно покращити якість самого адміністративного та природоохоронного законодавства. Адже, існує певна невідповідність між різними правовими актами та нормами, а також відсутній механізм їх реалізації тощо. Нерідко закони не одержують деталізації у підзаконних актах, зокрема постановах Кабінету Міністрів України, нормативних актах Міністерства охорони навколишнього природного середовища, державних комітетів, інспекцій, агентств України, хоча це украй необхідно.

Зазвичай, державні органи (в тому числі місцеві органи виконавчої влади) та органи місцевого самоврядування ухвалюючи ті чи інші рішення щодо права на використання природних ресурсів чи об'єктів, рідко узгоджують їх з природоохоронними органами. Прийняття таких важливих рішень без попередньої обов'язкової, серйозної екологічної експертизи вже саме по собі є порушенням чинного законодавства. Зокрема, статті цих актів досить часто мають протиправний характер. Як наслідок, розгортається хаотичне будівництво підприємств, приватних будинків, руйнується природно-заповідний фонд тощо.

Як не прикро, але сучасне українське законодавство є все ще недосконалим і в регулюванні суспільних відносин орієнтоване здебільшого на усунення негативних наслідків господарської діяльності людини, а не на запобігання їм, що невиправдано ні з екологічної, ні з економічної точок зору.

2. Силами правоохоронної системи запобігати розвиткові ринкових відносин таким чином, коли окремі представники бізнесу зневажають

екологічні вимоги (більшість підприємців свідомо занижують обсяги виробництва і як наслідок – обсяги викидів та скидів у навколишнє природне середовище). Крім того, надто дешева ціна природних ресурсів визначає їх інтенсивну експлуатацію з метою отримання якомога більшого прибутку в максимально короткий строк.

З огляду на те, що економічно розвинені країни намагаються використовувати природні ресурси інших країн, а свої запаси, зокрема корисних копалин, консервують та розглядають як стратегічні, слід приділити увагу цим питанням і в Україні. Особливо це стосується невідновлювальних (паливно-енергетичних) ресурсів та питної води.

Важливим є те, що експорт, зокрема, мінеральних ресурсів – це значні надходження до Державного бюджету. Разом з цим не слід забувати, що фактично тимчасова економічна вигода може призвести до відкладеної в часі ресурсної кризи, несумісної з економічним зростанням.

Окрім прибутків, не слід забувати про головні національні та державні пріоритети, до яких поряд з економічним зростанням, належать створення безпечних умов для життя людини та відтворення навколишнього природного середовища, максимальне забезпечення економіки власною сировиною.

При використанні вартості природних ресурсів усередині країни, загальна маса національного багатства залишається незмінною. Водночас, коли стратегічні ресурси реалізуються здебільшого в інтересах зарубіжного капіталу, без сумніву, національне багатство скорочується. Реально країна стає щораз біднішою, хоча держава отримує за ці багатства певний прибуток, що є, на жаль, тимчасовим [284, с. 55].

3. Якнайшвидше покращити соціальну політику, бо прорахунки у політиці соціального захисту населення призводять до того, що втративши легальні джерела існування у результаті економічної нестабільності, значна частина населення заробляє гроші використовуючи природні ресурси у незаконний спосіб. Так, набуло широкого поширення незаконне полювання та заняття рибним промислом, незаконні вирубки лісів тощо.

4. Посилити рівень взаємодії державних, в тому числі правоохоронних, органів щодо спільної профілактики, припинення, розслідування усіх правопорушень, у т. ч. й злочинів.

Існує нагальна потреба на державному рівні впроваджувати активну міжвідомчу співпрацю для подолання проблеми дублювання та конкуренції в діяльності різних відомств, яка несприятливо позначається на роботі щодо охорони природи. Для цього створюються міжвідомчі групи, які працюють відносно короткий час над конкретним завданням і несуть повну відповідальність за його виконання. Інколи навіть разом розміщують приміщення кількох відомств, пов'язаних метою діяльності, щоб не марнувати часу на переміщення, налагоджуючи усі справи.

Важливим кроком для удосконалення міжвідомчої природоохоронної діяльності є створення спільних програм, які мають на меті зреалізувати принципи сталого розвитку та втілити в життя конкретні природоохоронні заходи.

Необхідно відзначити, що викладене вище відповідає думці працівників правоохоронних органів, опитаних під час проведене дослідження теми (Додаток Д).

До речі, істотним недоліком, який знижує ефективність охорони природи силами та засобами правоохоронних органів є відсутність нормативного закріплення в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» питання їх взаємодії. Тому вважаємо, що розділ 8 даного Закону необхідно доповнити новою статтею 37-1 «Взаємодія правоохоронних органів з питань охорони природи» (див. Додаток А).

5. Проводити заходи щодо підвищення рівня екологічної свідомості громадян та оцінки суспільної небезпеки екологічних правопорушень. Тобто проводити природоохоронну пропаганду. Як зазначає відомий український вчений-еколог В. Є. Борейко, природоохоронна пропаганда – це вплив на світобачення, орієнтацію, мотивацію, поведінку і настрої населення з метою послаблення дій, які спрямовані на знищення природи, а також на формування і

підтримку природоохоронних переконань, знань, навичок та соціальної активності людей для діяльності, спрямованої на захист природи [285, с. 61].

Необхідно створювати природоохоронні Інтернет-сайти, радіопрограми, телеканали, які б постійно пропагували охорону довкілля (у вигляді соціальної та природоохоронної реклами). В інформаціях зазначати кількість вчинених, припинених екологічних злочинів та правопорушень, притягнених до відповідальності осіб, вид застосованого кримінального покарання чи адміністративного стягнення за вчинене.

Окрім того, варто проводити у прямих ефірах постійну популяризацію природних об'єктів та природоохоронної роботи. Тобто, слід розповсюджувати серед широких мас населення природоохоронні знання та цікавий досвід природоохоронної роботи.

Не менш важливим заходом є проведення наочної природоохоронної пропаганди. Як зазначається у одному із словників з екологічної етики та гуманітарної екології, під нею слід розуміти сукупність спеціально підготовлених природоохоронних повідомлень, які розповсюджуються різноманітними способами, в тому числі і через ЗМІ, з метою формування стереотипів поведінки, спрямованих на захист природи; дії щодо підготовки та розповсюдження таких повідомлень [285, с. 60].

Бажано, щоб результатом такої ефективної пропаганди стало створення сучасного потужного екологічного руху за європейським зразком, з використанням передового міжнародного досвіду. Основу екологічного руху, що являє собою частину загального суспільного руху, становлять екологічні неурядові організації. Будь-який рух має свої цінності, на основі яких виробляються настанови, стратегія й тактика, а також формується організаційна структура, тобто характер осередків та їх зв'язків. Очевидно, для екологічного руху суспільно значимою метою є захист природи. Досягнення цілей відбувається через мобілізацію внутрішніх і зовнішніх ресурсів, тобто через їх концентрацію й спрямованість на благо природи й суспільства [286, с. 236].

Окрім цього, зауважимо, що одним з бажаних результатів діяльності такого прогресивного руху, на наш погляд, має стати можливість ініціювання проведення місцевого референдуму з екологічних питань. Це питання в умовах сьогодення є дуже важливим та актуальним. До того ж, у Верховній Раді України розробляється довгоочікуваний Закон «Про місцеві референдуми». Відзначимо, що згідно п. е ч. 1 ст. 21 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» громадські природоохоронні організації мають право виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки [86].

До речі, про референдум як засіб запобігання порушенням екологічного законодавства зазначається також і в юридичній літературі. Так, напр., Я. Лазаренко стверджував, що сьогодні найбільш ефективною правовою формою піклування про стан природного середовища та його ресурси є референдуми з питань охорони навколишнього природного середовища [287, с. 87].

6. У пп. и, л. ч. 1 ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [86] закріплено наступні принципи охорони довкілля: безоплатності загального та платності спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності; встановлення екологічного податку, збору за спеціальне використання води, збору за спеціальне використання лісових ресурсів, плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України.

Разом із тим, можна стверджувати, що плата за використання природних ресурсів та розміри відшкодування в Україні є насправді мізерними у порівнянні із встановленими законодавством розвинутих країн.

Цікавим та показовим у цьому контексті є природоохоронне законодавство Російської Федерації. Так, російські науковці зазначають, що у ст. 3 Федерального Закону від 10 січня 2002 р. «Про охорону навколишнього

середовища» законодавець вперше закріпив принцип платності природокористування, більше того проголосив його в якості найважливішого принципу охорони довкілля, на основі якого повинна реалізовуватися будь-яка господарська та інша діяльність.

Підкреслюється, що цей принцип розповсюджується на усіх суб'єктів господарської діяльності – на комерційні чи некомерційні організації, органи державної влади (причому усіх рівнів) чи організації, які займаються підприємницькою діяльністю, юридичні чи фізичні особи.

Разом з тим, представники деяких вказаних вище суб'єктів вважають, що їхня діяльність не спричиняє жодного впливу на навколишнє середовище і, відповідно, вносити відповідну плату вони не зобов'язані. Однак, як стверджують вчені і практики, така думка, звісно, помилкова і не витримує критики з боку професіоналів.

Звертається і увага на те, що в абз. 1 ст. 3 Федерального Закону від 10 січня 2002 р. законодавець розглядуваний принцип пов'язує з «господарською та іншою діяльністю, яка впливає на навколишнє середовище». Враховуючи також проголошений в ст. 3 принцип «презумпції екологічної небезпеки плануючої, господарської та іншої діяльності» і подальше формулювання, яке використовується в тексті Закону, – «плата за негативний вплив на навколишнє середовище», необхідно відзначити, що додатково доводити факт негативного впливу суб'єкта господарської діяльності на навколишнє середовище не потрібно. Таким чином, факт реалізації господарської діяльності автоматично визнає те, що вона здійснює негативний вплив на довкілля. Як наслідок, обов'язок щодо внесення плати за негативний вплив на навколишнє середовище виникає не за фактом спричинення шкоди, а в результаті реалізації господарської діяльності в цілому [288, с. 4-5].

Враховуючи сказане, виникає необхідність продумати зміни до вітчизняного законодавства, яке врегульовує питання плати за природокористування. Уважаємо, що передусім можна було б збільшити суми екологічного податку, загальнодержавних зборів за спеціальне використання

об'єктів довкілля та плати за використання інших природних ресурсів. З огляду на те, що теперішня гостра екологічна ситуація в нашій державі потребує негайного реагування і змін на краще.

Треба відзначити й те, що у п. і ч. 1 ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено принцип «компенсації шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» [86].

Завдання шкоди природному середовищу відбувається: а) в результаті правомірної антропогенної діяльності (скиди і викиди, розміщення відходів у межах лімітів та ін.) – це дозволена, спричинена об'єктивними обставинами шкода, її компенсація відбувається, зокрема, шляхом внесення платежів за негативний вплив на навколишнє середовище; б) в результаті вчинення екологічного правопорушення – винного, протиправного діяння, що порушує природоохоронне законодавство і заподіює шкоду навколишньому середовищу і здоров'ю людини; в) в результаті стихійних лих (землетруси, урагани, смерчі) відшкодовується за рахунок державних резервних фондів [289, с. 508].

У цьому контексті нами звертається увага на наступну проблему. Йдеться, зокрема, про нормативи збору та штрафи за забруднення довкілля в Україні, які аж ніяк не можна порівняти з величезними витратами на усунення цих забруднень.

У іноземній літературі цілком слушно зазначається, що тільки держава через оподаткування своїх громадян може втрутитися в ситуацію й взяти на себе забезпечення населення суспільними благами, у т. ч. організувати ефективний захист навколишнього середовища [290, с. 284].

Реальне виявлення й компенсація значних витрат, яких вимагає відновлення колишнього стану довкілля, є складовою екологічної функції держави або конкретного виду державної екологічної політики. Щоб уникнути екологічної катастрофи, компенсація екологічних витрат повинна бути покладена або на корпорації, або на державу. Перенесення витрат на корпорації призведе до різкого скорочення їх сукупного прибутку, а перенесення витрат на

державу викличе збільшення податків. Це можуть бути або податки на корпорації, що призведе також до скорочення їх прибутку, або податки на громадян, що може викликати різке соціальне збурювання і протести [291, с. 28].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що подальше не вирішення вищеназваного питання порушуватиме конституційне право кожного громадянина України на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

Звертаємо увагу й на те, що необхідно розрізнити поняття плати за негативний вплив на довкілля, тобто екологічного податку та відшкодування шкоди завданої довкіллю.

Якщо плата за негативний вплив на довкілля – це обов'язок, то відшкодування шкоди, завданої довкіллю – це один із видів відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Важливий обов'язок сплачувати за негативний вплив на довкілля виникає внаслідок здійснення господарської діяльності людиною. Відшкодування шкоди, завданої довкіллю, відбувається внаслідок подання позовів до суду – до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище чи виявлення органами, які здійснюють нагляд за дотриманням природоохоронного законодавства, випадків його порушення.

Зауважимо й те, що внесення податку за негативний вплив на довкілля не звільняє в подальшому суб'єктів господарювання від виконання заходів щодо його охорони і відшкодування шкоди, завданої в процесі діяльності.

Завдана шкода відшкодовується у розмірах і порядку, встановлених цивільним законодавством. При розрахунках збитків за основу приймаються втрати народного господарства, трудових, матеріальних, фінансових і природних ресурсів, які необхідні для ліквідації негативних наслідків порушення природоохоронного законодавства та погіршення стану довкілля.

Позови щодо відшкодування завданої шкоди юридичними особами подаються безпосередньо до них, а в разі їх відмови відшкодувати, позови до цих організацій розглядаються господарськими судами.

Водночас, позови до окремих громадян подаються відразу до суду, який після розгляду справи може прийняти рішення щодо відшкодування.

8. Забезпечити належний рівень професійної підготовки, правової та соціальної захищеності посадових осіб відповідних контрольно-наглядових органів у сфері охорони довкілля.

Перш за все, слід розпочати із удосконалення оцінювання роботи правоохоронних органів, адже вона базується на системі показників та залежить від кількості накладених штрафів на підприємства, організації та установи. У таких випадках контроль та нагляд дещо підмінюється грошовими сумами стягнень за забруднення довкілля, на жаль, не припиняючи самого забруднення. Думається, підходити до вирішення завдань з охорони природного середовища потрібно таким чином, щоби кількість здійснених перевірок обов'язково порівнювалась з кількістю реально усунених джерел забруднення, псування, пошкодження, знищення об'єктів довкілля, чи прикрих випадків введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на довкілля, чи випадків зменшення негативного впливу на довкілля (напр., кількістю встановлених очисних споруд, ліквідованих стихійних звалищ побутових відходів).

Окрім цього, слід звернути увагу не те, як би не удосконалювалось законодавство, як би не посилювалась відповідальність за порушення екологічних норм, рівень самосвідомості посадових осіб при здійсненні своїх повноважень суттєво не зросте, якщо не відбудеться повноцінного матеріально-технічного забезпечення діяльності наглядових та контролюючих структур, а також покращення їх фінансування.

Як видається, навіть з удосконаленням системи державних органів управління, нагляду та контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища, зі створенням досить потужної системи владних органів, що

здійснюють захист прав природокористувачів, все одно адміністративно-управлінський захист прав природокористування буде недосконалим, тобто покращити ефективність їх діяльності не вдасться. Адже відомо, що державні службовці, до посадових обов'язків яких належать вирішення питань щодо охорони природи, здебільшого мають вкрай низьку заробітну плату, що відповідно не спонукає до ретельного виконання своїх обов'язків. Поряд з тим, нерідко, зазвичай з метою власного збагачення, службові особи правоохоронних органів стають співучасниками правопорушень або, навіть, професійно приховують діяльність правопорушників.

Ситуація погіршується ще й тим, що внаслідок реформи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, започаткованої у 2010 р., з метою усунення дублювання повноважень, підвищення ефективності державного управління та правоохоронної діяльності, відбулося скорочення чисельності посад в управліннях (управлінського апарату, інспекторів, правоохоронців) з охорони навколишнього природного середовища, а також витрат на їх утримання.

Водночас, при цьому мали збільшитись заробітні плати інших працівників, проте насправді цього не відбулося.

З поліпшенням матеріально-технічного забезпечення діяльності посадових осіб необхідно посилити виховну роботу з посадовими особами, котрі відповідають за ефективну реалізацію природоохоронного законодавства (напр., дотримання екологічних нормативів), щоб змінити байдуже ставлення посадових осіб і рядових працівників до дотримання вимог природоохоронного законодавства та спеціальних нормативів. Крім того, слід також посилити контроль за службовими особами й іншими працівників щодо знання та виконання своїх обов'язків.

Не менш важливим у цьому контексті є питанням значного посилення відповідальності за посягання на життя і здоров'я, приниження честі і гідності працівників, які здійснюють нагляд і контроль в галузі охорони довкілля.

9. Удосконалити і впроваджувати сучасні технології виробництва (розвиток безвідходного виробництва тощо).

10. Підвищити рівень співпраці громадськості з органами влади та участь громадських організацій в охороні природи. Більше того, така співпраця передбачена Постановою Верховної Ради України від 4 листопада 2004 р. № 2169-IV «Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля» [292].

Вироблення в громадян стійкої сучасної природоохоронної мотивації покращить, звісно, і роботу правоохоронних органів, адже громадяни взаємодіятимуть з ними значно більше.

Коли буде встановлено стійкі, стабільні і тривалі відносини й налагоджено постійний діалог професіоналів з широким колом громадян, то це принесе взаємну користь, бо:

по-перше, громадськість в особі активістів буде безпосередньо причетною до управління загальнонародним надбанням, коли матиме змогу брати активну участь в прийнятті управлінських рішень;

по-друге, внаслідок своєї відкритості, обізнаності громадськості з проблемами та заходами з охорони довкілля, органи державної влади перебуватимуть під постійною увагою, що сприятиме прийняттю правильних, обґрунтованих і виважених рішень.

Окрім того, вважаємо, потребує негайного законодавчого врегулювання питання обов'язкового занесення правоохоронними чи іншими державними органами, які наділені адміністративно-юрисдикційними повноваженнями, та судами, які наділені ще й повноваженнями щодо застосування кримінальних покарань, щомісячної, щоквартальної, щорічної статистичної звітності про притягнення осіб до адміністративної чи кримінальної відповідальності у різних сферах охорони суспільних відносин, в т. ч. у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, на офіційні веб-сайти (веб-портали, онлайн-сторінки) цих установ.

11. Підвищити ефективність бюджетних асигнувань можна, попередньо спрямувавши кошти на чітко визначені цілі. Адже, можна з упевненістю стверджувати, що на сьогодні фінансові ресурси, залучені в охорону природи, недостатні, щоби забезпечити її сталий розвиток. Відомо, що фінансову основу в Україні, в основному, становлять надходження з державного бюджету. Інколи розроблені програми з охорони довкілля фінансуються за залишковим принципом, а це недопустимо.

Не слід забувати, що найбільшу шкоду природі завдають великі виробництва, завдяки значним відрахуванням коштів котрих формуються бюджети всіх рівнів. Тому, незважаючи на триваючі порушення природоохоронного законодавства, контролюючі органи не застосовують такий радикальний метод, як припинення їх роботи, відтак вони й надалі завдають довкіллю істотних збитків.

12. Залучати якомога більше інвестицій в природоохоронну діяльність. Адже в літературі цілком слушно зазначається, що виникає проблема замкненого кола: постійна нестача бюджетних коштів, нерозвиненість фінансового сектора економіки та надзвичайно низька присутність іноземних інвесторів примушують вітчизняні підприємства сподіватись лише на власні ресурси та фінансувати природоохоронні заходи переважно за рахунок амортизації та нерозподіленого прибутку [293].

Отже, окреслена вище складна проблема вимагає здійснення цілого комплексу економічних, соціальних, організаційно-правих, виховних та інших заходів у масштабах певного регіону чи країни в цілому.

Роль працівників правоохоронних органів та інших державних органів, які здійснюють нагляд щодо охорони довкілля, у розв'язанні цієї проблеми полягає у чіткому та неухильному виконанні таких заходів у кожному конкретному випадку в своїй діяльності та забезпеченні їх виконання всіма громадянами.

Враховуючи викладене, зазначимо, що на даний час в Україні одним найбільш дієвих та швидких способів вирішення екологічних проблем може

бути суттєве покращення і поживлення економічного розвитку, бо тільки в умовах економічного розвитку і екологічні питання отримують безумовний пріоритет.

Однак, не виключається і той факт, що дати поштовх державі до реального вирішення проблем з охорони довкілля та вжиття радикальних екологічних заходів може регіональна чи локальна екологічна криза.

Виділивши шляхи вдосконалення наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи, можемо констатувати, що серед основних чинників, що гальмують удосконалення цієї діяльності, а особливо її адміністративно-правових складових є відсутність:

- досконалої, розвинутої системи законодавства, яке б належним чином врегульовувало цей важливий напрям суспільних відносин;

- належної системи науково-аналітичних досліджень, їх розробки та активного впровадження, з використанням вітчизняного та зарубіжного, передусім європейського, досвіду;

- необхідного державного забезпечення адміністративно-правових заходів щодо підвищення рівня взаємодії та покращення обміну інформацією між громадськими організаціями, правоохоронними органами, іншими державними органами – суб'єктами контрольно-наглядової діяльності у сфері охорони природи.

Висновки до Розділу 2

Дослідження особливостей наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи дозволило зробити певні висновки та накреслити шляхи удосконалення:

1. З метою збереження сприятливого для життя і здоров'я людей довкілля потребує негайного удосконалення контрольно-наглядової діяльності правоохоронних органів держави щодо додержання природоохоронного законодавства. Наглядова природоохоронна діяльність правоохоронних органів

є невід'ємною частиною природокористування, а система її регулювання поєднує в собі багатоманіття нормативних, управлінських, технологічних, економічних, юридичних та інших компонентів.

Відсутність науково обґрунтованих, випробуваних рекомендацій для правоохоронних органів щодо здійснення нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства, оперативного реагування на його порушення, негативно впливає на ефективність охорони природи, збереження та раціонального використання її ресурсів.

2. З-поміж основних чинників, що гальмують удосконалення адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи є недосконалість законодавчого врегулювання поняття та класифікації системи правоохоронних органів, серед яких є й ті, які наділені контрольно-наглядовими повноваженнями щодо охорони природи. Діюче законодавство України є недосконалим, неточним та дискусійним щодо визначення поняття та класифікації правоохоронних органів. На даний час найкраще послуговуватись визначенням, яке подано у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», бо воно все-таки має найширше змістове наповнення та найбільш деталізоване у порівнянні з іншими законодавчими актами. Проте, на жаль, також не дає можливості визначити вичерпний перелік правоохоронних органів.

3. Для законодавчого врегулювання та визначення переліку правоохоронних органів, запропоновано внесення змін до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

4. Підвищення ефективності боротьби з екологічними правопорушеннями можна досягнути за рахунок адміністративно-правових заходів, спрямованих на вдосконалення взаємодії, обміну інформацією між державними органами, які здійснюють нагляд у цій сфері.

5. Потрібно розуміти важливість та необхідність спільної діяльності ОВС та інших правоохоронних органів в галузі охорони природи. Наглядова діяльність правоохоронних органів являє собою перевірку дотримання

фізичними та юридичними особами норм екологічного законодавства при здійсненні господарської та іншої діяльності. Зазначені норми є досить різноманітними та встановлюються на певних стадіях діяльності людини, яка впливає на об'єкти довкілля (землю, тваринний світ, ліси, воду, повітря тощо). Очевидно, працівники Національної поліції не мають спеціальних знань, які необхідні при застосуванні заходів контролю та нагляду за дотриманням природоохоронного законодавства, тому такою діяльністю спеціально займаються посадові особи правоохоронних органів в галузі охорони природи. Однак, в багатьох випадках без допомоги поліцейських, адже в силу своїх особливих повноважень вони можуть виявляти правопорушників, оглядати транспортні засоби і приміщення, перевіряти документи, здійснювати опитування, приволи свідків чи підозрюваних тощо, природоохоронні органи не змогли б встановити особу правопорушника, зібрати докази у справі, та й, навіть, виявити чи припинити екологічні правопорушення.

6. Під об'єктами наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони довкілля потрібно розглядати предмети чи явища, на які спрямовано два види впливу: діяльність людини, пов'язана із використанням навколишнього природного середовища та дія права щодо довкілля.

7. У зв'язку із прийняттям Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру», який спрямований на удосконалення її діяльності та наближення до європейських стандартів, відбулося вагоме зменшення наглядових повноважень цього державного органу (позбавлення функції загального нагляду). Однак, прокурори і надалі забезпечують дотримання законності під час притягнення осіб до адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено усебічне теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання – визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи, а також окреслити шляхи їх організаційно-правового вдосконалення. У результаті проведеного дослідження автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на виконання поставленої мети та визначених цілей.

Визначено поняття та сутність нагляду правоохоронних органів України у сфері охорони природи. Під наглядом правоохоронних органів у сфері охорони природи автор розуміє діяльність правоохоронних органів, спрямовану на попередження правопорушень у сфері екології, вжиття заходів щодо усунення шкоди, завданої природі, причин та умов, що сприяють вчиненню вказаних правопорушень, а також притягнення правопорушників до встановленої законом відповідальності, з метою забезпечення екологічного правопорядку. Необхідність існування системи нагляду правоохоронних органів щодо охорони природи зумовлена її роллю у боротьбі із забезпечення права кожного громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля, потребою відшкодування шкоди, завданої порушенням цього права, раціонального використання природних ресурсів з метою збереження їх для майбутніх поколінь.

Аналіз екологічної ситуації та показників адміністративних екологічних правопорушень в Україні свідчить про недостатнє дослідження інституту нагляду правоохоронних органів щодо охорони природи на теоретичному, аналітичному рівні та врахування його важливого практичного значення. З огляду на це, недостатня теоретична розробка зазначеної актуальної проблеми негативно позначається на ефективності правозастосовчої діяльності.

Охарактеризовано принципи наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи. Ці принципи класифіковано на яких на загальні (законності, гласності, системності, науковості, правової впорядкованості, централізації соціальної справедливості та незалежності) і спеціальні (конфіденційності, обов'язковості, ієрархічності, інформаційності, доцільності). Особливу увагу приділено принципу залучення громадян до виконання завдань, поставлених перед правоохоронними органами щодо охорони довкілля.

Надано класифікацію форм і методів наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи.

Визначено, що під правоохоронною діяльністю у сфері екології слід розуміти діяльність правоохоронних та інших державних органів (суб'єктів) щодо охорони та забезпечення екологічних прав та свобод громадян, а в разі необхідності – застосування заходів юридичного впливу до порушників.

Встановлено, що об'єкти наглядової діяльності правоохоронних органів у сфері охорони довкілля характеризуються такими основними ознаками: природне походження, набуте в результаті процесів розвитку природного середовища; наявність екологічного взаємозв'язку з навколишнім природним середовищем; виконання життєзабезпечувальних функцій.

Вивчено та удосконалено гарантії реалізації повноважень правоохоронних органів України у сфері охорони природи. Визначено, що під гарантіями реалізації повноважень правоохоронних органів України у сфері охорони природи слід розуміти встановлені законом організаційно-правові заходи, які забезпечують здійснення цих повноважень працівниками правоохоронних органів.

Розроблено пропозиції щодо вдосконалення наглядової діяльності правоохоронних органів України щодо охорони навколишнього природного середовища, а саме запропоновано законодавчо закріпити створення підрозділів екологічної поліції та їх природоохоронні повноваження. Це, зокрема, суттєво вплине на: створення необхідних організаційних умов для їх діяльності;

збільшення кількості виявлених екологічних правопорушень та злочинів, адже така робота буде основним обов'язком посадових осіб екологічної поліції; підвищить якість доказової бази як по справах про адміністративні екологічні правопорушення, так і по кримінальних провадженнях, оскільки у співробітників поліції буде вузька, конкретизована спеціалізація.

Запропонована доцільність законодавчого закріплення (в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища») мети та особливостей взаємодії правоохоронних органів щодо охорони природи.

Доведено, що для покращення теоретико-правових та адміністративних основ здійснення нагляду правоохоронних органів за охороною довкілля необхідно: по-перше, приділити належну увагу удосконаленню природоохоронного законодавства, особливо дослідженню, розвитку та удосконаленню відповідної еколого-правової термінології, адже, як свідчить юридична практика, більшість базових законів у сфері охорони навколишнього природного середовища приймається без наведення переліку визначень основних понять (термінів), які вживаються у них та тлумачення їх змісту; по-друге, під час удосконалення екологічного законодавства звертати особливу увагу на політико-правові явища, які відбуваються в державі; по-третє, враховувати стратегічні інтереси України, пов'язані з інтеграційними процесами в Європейському просторі. Однак, адаптація екологічного законодавства до європейського має відбуватися із врахуванням наших національних особливостей; по-четверте, велику кількість правових термінів, норм, законодавчих актів, яка існує на сьогоднішній день, систематизувати, а це може відбутися й під час прийняття Екологічного кодексу України (Кодексу України про охорону довкілля).

Встановлено, що, не зважаючи на важливу роль адміністративної відповідальності у сфері врегулювання відносин із охорони та збереження природи, відсутня належна система аналітичних досліджень у цій сфері. Це слугує негативним чинником для удосконалення інституту адміністративно нагляду щодо охорони довкілля. Розроблення та впровадження зрозумілої

системи оцінювання ефективності наглядової діяльності правоохоронних органів у боротьбі з екологічними правопорушеннями повинно базуватися на аналізі даних адміністративно-правової статистичної звітності, які мають своїм об'єктом кількісну та сутнісну сторону правопорушень, вчинених у сфері охорони природи, збереження та раціонального використання її ресурсів.

Підтверджено важливість та якість змін національного законодавства, які відбуваються з метою впровадження європейських стандартів у діяльність правоохоронних органів.

На основі аналізу нового Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру», визначено, що предметом прокурорського нагляду у сфері застосування адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення виступає законність дій органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, під час застосування заходів впливу (заходів примусового характеру, напр., доставлення, затримання правопорушника), які пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян.

Сформульовано рекомендації, спрямовані на вдосконалення інституту нагляду правоохоронних органів у сфері охорони довкілля. Визначено, що необхідно сконцентрувати увагу на вирішенні таких основних питань, як: покращення взаємодії правоохоронних з питань охорони природи; посилення заходів з проведення природоохоронної пропаганди; підвищення розміру плати за використання природних ресурсів, екологічного податку та штрафів за забруднення довкілля; покращення правового та соціального захисту працівників правоохоронних органів, які наділені наглядовими повноваженнями у сфері охорони природи.

У роботі проаналізовано та відображено також і проблему використання економічних інструментів впливу для протистояння забрудненню довкілля. Про що свідчить міжнародний досвід з охорони довкілля, накопичений протягом багатьох років. Такий позитивний досвід слід запозичити й реально використовувати в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Українсько-російський екологічний тлумачний словник / Упор. А.М. Котляр; Пер. В.М. Копоруліна. – Х.: Факт, 2005. – 336 с. (Словник фахівця).
2. Колбасов О. С. Экология: политика и право [монография] / О. С. Колбасов. – М.: Наука, 1976. – 364 с.
3. Петров В. В. Экология и право / В.В. Петров. – М.: Юрид. лит., 1981. – 224 с.
4. Экология: политика - право. Правовая охрана природы в СССР / Колбасов О.С. – М.: Наука, 1976. – 230 с.
5. Колбасов О. С. Охрана природы по советскому законодательству / О. С. Колбасов. – М.: Госюриздат, 1961. – 76 с.
6. Колбасов О. С. Правовая охрана природы СССР / О. С. Колбасов // Советского сударство и право. – 1967. – № 9. – С.38-43.
7. Казанцев Н. Д., Колотинская Е. Н. Правовая охрана природы СССР: учеб. пособие / Н. Д. Казанцев, Е. Н. Колотинская. – М.: Госюриздат, 1962. – 134 с.
8. Колотинская Е. Н. Правовая охрана природы СССР: учеб. пособие / под ред. Н. Д. Казанцева. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1962. – 196 с.
9. Правовая охрана природы в СССР. Учебное пособие / Балезин В. П., Гусев Р. К., Емельянова В. Г., Иванов Г. В., и др.; Отв. ред.: Петров В. В. – М.: Юрид. лит., 1976. – 352 с.
10. Правовая охрана природы / Балезин В. П., Бекашев К. А., Боголепов Р. Д., Гусев Р. К., и др.; Под ред.: Петрова В. В. - М.: Изд-во Московского ун-та, 1980. – 312 с.
11. Правовая охрана природы в СССР: учебник для студентов юридических вузов / В. В. Петров. – М.: Юрид. лит., 1984. – 384 с.
12. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР: Учебник / В.В. Петров. – М.: Юрид. лит., 1984. – 384 с.

13. Шестерюк А. С. Вопросы кодификации законодательства об охране окружающей среды / А. С. Шестерюк. – Л.: Издательство ЛГУ, 1984. – 120 с.
14. Мунтян В. Л. Правова охорона лісів Української РСР / В.Л. Мунтян. – К.: Вид-во АН УРСР, 1964. – 84 с.
15. Мунтян В. Л. Правова охорона ґрунтів Української РСР / В.Л. Мунтян. – К.: Наукова думка, 1965. – 100 с.
16. Мунтян В. Л. Правова охорона природи Української РСР / В.Л. Мунтян. – К.: Вид-во АН УРСР, 1966. – 78 с.
17. Мунтян В. Л. Правові проблеми раціонального природокористування / В.Л. Мунтян. – К.: Знання, 1973. – 235 с.
18. Мунтян В. Л. Развитие природоохранительного законодательства и правовых экологических исследований в Украинской ССР / В. Л. Мунтян // Развитие аграрно-правовых наук. – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. – С. 70-77.
19. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР: навч. посібник [для студ. юрид. вузів і факультетів] / В. Л. Мунтян [2-е вид., доп.]. – К.: Вища школа, 1982. – 232 с.
20. Шемшученко Ю. С., Погорілко В. Ф. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР / Ю. С. Шемшученко, В.Ф. Погорілко. – К.: Наукова думка, 1973. – 128 с.
21. Шемшученко Ю. С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР / Ю. С. Шемшученко. – К.: Наук. думка, 1976. – 276 с.
22. Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. – К.: Наукова думка, 1978. – 280 с.
23. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю.С. Шемшученко. – К.: Наукова думка. – 1989. – 232 с.

24. Бігун В. С. Академіку НАН України Ю. С. Шемшученку – 70 років / Бігун В.С. // Проблеми філософії права. Том 3. – № 1-2. – Київ; Чернівці: Рута, 2005. – С. 390-393.

25. Гетьман А. П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве / А. П Гетьман. – Х.: Основа, 1994. – 136 с.

26. Гетьман А. П. Процесуальний порядок здійснення екологічного контролю// Екологічний контроль: питання теорії і практики / Гол. ред. Ю. С. Шемшученко, Н. Р. Малишева. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. – 109 с.

27. Кисельов М. М. Методологія екологічного синтезу (єдність людино- та природоохоронних аспектів): [монографія] / Микола Миколайович Кисельов, Валентин Семенович Крисаченко, Тетяна Василівна Гардашук. – К.: Наукова думка, 1995. – 158 с.

28. Малишева Н. Р. Гармонизация экологического законодательства в Европе. – К.: КІТ, 1996. – 232 с.

29. Малишева Н. Р. Деякі теоретичні аспекти організації і здійснення екологічного контролю // Екологічний контроль: питання теорії і практики / Гол. ред. Ю. С. Шемшученко, Н. Р. Малишева. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. – 109 с.

30. Балюк Г. І. Правові аспекти забезпечення ядерної та радіаційної (радіоекологічної) безпеки в Україні: Монографія / Г.І. Балюк. – К.: Київський національний ун-т ім. Т. Шевченка. – 1997. – 196 с.

31. Балюк Г. І. Деякі проблеми удосконалення юридичної відповідальності у сфері використання ядерної енергії та забезпечення радіоекологічної безпеки / Г. І. Балюк// Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2000. – Вип. 51. – С. 26-32.

32. Екологічне право: Особлива частина / За ред. В. І. Андрейцева. – К.: Вид-во «Істина», 2001. – 543 с.

33. Екологічне право: Підручник: Повний академ. курс: Особлива частина / За ред. В. І. Андрейцева. – К.: Істина, 2008. – 605 с.

34. Малишко М. І. Екологічне право України: Навчальний посібник / М.І. Малишко. – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2001. – 392 с.
35. Екологічне право України: Підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги, В. К. Попова. – Х.: “Право”, 2005. – 382 с.
36. Екологічне право України [Текст]: підручник / ред. А. П. Гетьман, М. В. Шульга. – Х.: Право, 2009. – 328 с.
37. Екологічне право України. Академічний курс: Підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. – 848 с.
38. Екологічне право України [Текст]: академічний курс: підручник для вузів / ред. Ю. С. Шемшученко. – Друге видання. – К.: Юридична думка, 2008. – 720 с.
39. Кобецька Н. Р. Екологічне право України: Навч. Посібник / Н.Р. Кобецька. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
40. Комарницький В. М. Екологічне право: Навч. посібник / В. М. Комарницький, В. І. Шевченко, С. В. Єлькін. – 3-те вид. – К.: Центр учбової літератури, 2006. – 224 с.
41. Екологічне право України [Текст]: Навч. посібник для студ. вищих навч. закладів / К. А. Рябець. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 438 с.
42. Екологічне право України / Н. В. Ільків, Я. З. Гаєцька-Колотило: Навчальний посібник. – К.: Істина, 2008. – 496 с.
43. Ільків Н. В. Екологічне право у діяльності органів внутрішніх справ України: Навчально-практичний посібник / Н.В. Ільків. – Львів: ЛьвДУВС, 2007. – 144 с.
44. Полешко А. Дослідження соціально-економічних та правових проблем у сфері екології / А. Полешко // Право України. – 2003. – № 11. – С. 67-71.
45. Костицький В. Організаційно-правовий механізм регулювання в галузі охорони довкілля / В. Костицький. – К.: ЗАТ «Нічлава», 1997. – 120 с.
46. Костицький В. В. Екологічне законодавство України / В.В. Костицький. – К.: ЗАТ «Нічлава», 1998. – 162 с.

47. Костицький В. Екологічне законодавство України / Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи / В. Костицький. – К.: Нічлава, 2007. – 112 с.

48. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). 2-ге вид. / В.В. Костицький. – К, 2001. – 390 с.

49. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В.В. Костицький. – К., ІЗП і ПЕ, 2003. – 772 с.

50. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право держава економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / В.В. Костицький. – К.: Український інформаційно-правовий центр, 2006. – 390 с.

51. Краснова М. В. Компенсація шкоди за екологічним законодавством України (теоретико-правові аспекти): монографія / М. В. Краснова. – Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К.: Київський університет, 2008. – 439 с.

52. Котелевець А. В. Актуальні питання правозастосовчої діяльності у галузі екології : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / А. В. Котелевець; Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. – Харків, 2000. – 20 с.

53. Шарапова С. В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / С. В. Шарапова ; Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. – Харків, 2002. – 19 с.

54. Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. А.Зуєв ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2003 – 20 с.

55. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : автореф. дис. на здобуття наук.

ступеня доктора наук з державного управління : спец. 25.00.02 / О. Я. Лазор; Національна академія державного управління при Президентіві України. – Київ, 2004. – 30 с.

56. Гаврильців М. Т. Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. Т. Гаврильців ; Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2011. – 20 с.

57. Марфіна Н. В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н. В. Марфіна; Національний аграрний університет. – К., 2007. – 22 с.

58. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. А. Куян ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 18 с.

59. Книш В. І. Адміністративно-правова охорона тваринного світу та роль міліції у її здійсненні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. І. Книш ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2007. – 18 с.

60. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. П. Коваленко ; Національна юридична академія України імені Я. Мудрого. – Харків, 2003. – 19 с.

61. Рябець К. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К. А. Рябець ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2007. – 18 с.

62. Ярмакі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльності міліції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Х. П.

Ярмакі ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2007. – 41 с.

63. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. А. Улютіна ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2011. – 17 с.

64. Хіміч О. М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О. М. Хіміч; Національна академія внутрішніх справ – К., 2005. – 18 с.

65. Таранушич С. В. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / С. В. Таранушич; Академія адвокатури України. – К., 2007. – 22 с.

66. Бабенко В. І. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / В. І. Бабенко; Одеська національна юридична академія. – Одеса, 2004 – 20 с.

67. Толочко Я. М. Прокурорський нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів проти довкілля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Я. М. Толочко ; Національна юридична академія України імені Я. Мудрого. – Харків, 2007. – 20 с.

68. Федоровська О. Б. Правове забезпечення громадського екологічного контролю в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О. Б. Федоровська ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2007. – 19 с.

69. Мороз Г. В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.

юрид. наук : спец. 12.00.06 / Г. В. Мороз ; Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України. – К., 2006. – 20 с.

70. Максименцева Н. О. Правове забезпечення поведінки з небезпечними відходами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н. О. Максименцева ; Національний університет імені Т. Шевченка. – К, 2006. – 19 с.

71. Фролов М. О. Правові аспекти екологічного ризику: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / М. О. Фролов ; Київський національний університет імені Т. Шевченка. – К., 2001. – 19 с.

72. Бондар Л. О. Правові засади здійснення екологічно небезпечної діяльності в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Л. О. Бондар ; Київський національний університет імені Т. Шевченка. – К., 2002. – 20 с.

73. Анісімова Г. В. Здійснення громадянами екологічних прав: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Г. В. Анісімова ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Харків, 1996. – 17 с.

74. Бредіхіна В. Л. Право громадян на безпечне навколишнє середовище: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. Л. Бредіхіна ; Національна юридична академія України імені Я. Мудрого. – Х., 2005. – 20 с.

75. Грицкевич С. Г. Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С. Г. Грицкевич ; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2001. – 23 с.

76. Дика Ю. В. Адміністративно-правові засади регулювання обмежень прав громадян на екологічну інформацію : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю. В. Дика ; Національний аграрний університет. – К., 2008. – 18 с.

77. Кобецька Н. Р. Екологічні права громадян України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н. Р. Кобецька ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1998. – 16 с.
78. Решетник Л. П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Л. П. Решетник ; Національна юридична академія України імені Я. Мудрого. – Х., 2005. – 20 с.
79. Паславська О. Я. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля: декларація чи реальність? / О. Я. Паславська // Міліція України. – 2011. – № 1-2' – С. 25-27.
80. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 368 с.
81. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво "Юридична думка"», 2007. – 992 с.
82. Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. Издание 5-е, доп. и перераб. / Под ред. М. Ю. Тихомирова. – М.: Издательский Дом ИНФРА, 2002. – 972 с.
83. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь / А.Б. Барихин. – М.: Книжный мир, 2005. – 720 с.
84. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права: Підручник / М. С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2008. – 477 с.
85. Гетьман А. П., Разметаєв С. В. До питання розробки проекту Екологічного кодексу України / А. П. Гетьман, С. В. Разметаєв // Екологічний вісник. – 2003. – № 4. – С. 20-25.
86. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

87. Анісімова Г. В. Екологічне законодавство України: проблеми кодифікації / Г. В. Анісімова // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008 – Вип. 97. – 273 с. – С. 108-118.

88. Андрейцев В. І. Екологічне право: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. факультетів вузів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

89. Бринчук М. М. О понятийном аппарате экологического права / М. М. Бринчук // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 20-28.

90. Гвоздик П. О. Трансформаційні процеси в екологічному законодавстві: від закону «Про охорону природи в Українській РСР» (1960 р.) до майбутнього Екологічного кодексу України / П. О. Гвоздик // Вісник Луганського держ. університету внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – 2009. – Вип. № 4. – С. 165-173.

91. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юрид. учебных заведений / М. М. Бринчук. – М.: Юристь, 1998. – 688 с.

92. Ерофеев Б. В. Экологическое право России. Учебник. Издание второе, перераб. и доп. / Б.В. Ерофеев. – М.: Юристь, 1996. – 624 с.

93. Киндюк Б. Дослідження властивостей давніх природоохоронних звичаїв на прикладі лісового права / Б. Киндюк // Юридична Україна. – 2009. – № 5 (77). – С. 89-91.

94. Рябець К. Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів: актуальні проблеми / К. Рябець // Право України. – 2006. – № 3. – С. 97-100.

95. Киндюк Б. Правові засади охорони лісів у Лісовому Уставі 1567 р. Великого Князівства Литовського / Б. Киндюк // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 45. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – 668 с. – С. 126-130.

96. Szafer W. Zarys historii ochrony przyrody w Polsce // Ochrona przyrody i jej zasobow. – Kraków, 1965. – Т. 1. – S. 53-105.

97. Горошко М., Дудок В. Галицькі товариства і становлення лісівничої освіти // Український ліс. – 1995. – № 1. – С. 5-7.
98. Киндюк Б. Правові засади охорони лісів на землях козацької України / Б. Киндюк // Право України. – 2009. – № 8. – С. 166-171.
99. Борейко В. Е. История охраны природы Украины X век – 1980. – Изд. 2-ое, [перераб. и доп.] / В.Е. Борейко. – Сер.: История охраны природы, 2001. – Вып. 24. – 544 с.
100. Кузнецов И. К вопросу о загрязнении руських рыболовных вод / И. Кузнецов // Вестник рыбопромышленности. – 1893. – № 54. – С. 193-225.
101. Гольдберг М. Чистота атмосферного воздуха и его охрана / М. Гольдберг // Охрана природы и заповедное дело в СССР: бюллетень / Акад. наук СССР, Комис. по охранеприроды ; редкол., ред. Г. П. Дементьев. – М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1956 – № 1. – 134 с. – С. 47-65.
102. Sander A. Legalna ochrona lisa // Lowiec. – 1939. – № 1 – 2. – С. 7-9.
103. Державний архів Львівської області. – Ф. 1. – Оп. 6. – Спр. 107. – Арк. 57-59, Спр. 457. – Арк. 12-14; Ф. 7. – Оп. 3. – Спр. 29. – Арк. 44.
104. Державний архів Львівської області. – Ф. 1. – Оп. 3. – Спр. 1179. – Арк. 62.
105. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 2. – Оп. 9. – Спр. 2990. – Арк. 70-74.
106. Про охорону природи на території Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 3 червня 1949 р. // ЗП УРСР. - 1949. – № 11. – Ст. 40.
107. Про затвердження Положення про полювання та мисливське господарство Української РСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 8 серпня 1969 р. № 473 // ЗП УРСР. – 1969. – № 8. – Ст. 106.
108. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 2. – Оп. 10. – Спр. 2606. – Арк. 123-125.
109. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України. – Ф. 2. – Оп. – 10. – Спр. 3214. – Арк. 100-138.

110. Про охорону природи УРСР: Закон УРСР від 30 червня 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1960. – № 23. – Ст. 175.

111. Про охорону та використання тваринного світу: Закон УРСР від 27 листопада 1981 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 49. – Ст. 835.

112. Про охорону атмосферного повітря: Закон УРСР від 27 листопада 1981 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 49. – Ст. 833.

113. Земельний кодекс УРСР від 8 липня 1970 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1970. – № 29. – Ст. 205.

114. Водний кодекс УРСР від 9 червня 1972 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1972. – № 24. – Ст. 200.

115. Кодекс УРСР про надра від 25 червня 1976 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1976. – № 27. – Ст. 225.

116. Лісовий кодекс УРСР від 13 грудня 1979 р. – К.: Урожай, 1981. – 59 с.

117. Конституція ССРСР от 7 октября 1977 г. // Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. – М.: Изд-во «Известия Советов народных депутатов СССР», 1977. – 48 с.

118. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. // Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. – К.: Політвидав України, 1978. – 54 с.

119. Про створення в Українській РСР Державного комітету по охороні природи: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 25 березня 1967 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1967. – № 13. – Ст. 99.

120. Про створення Державного комітету Української РСР з охорони природи: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 14 вересня 1988 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1988. – № 39. – Ст. 977.

121. Колесниченко К., Мартинюк О. Трансформація екологічної політики та екологічного права / К. Колесниченко, О. Мартинюк // Право України. – 2006. – № 10. – С. 91-95.

122. Пиць В.М. Адміністративно-правові засади забезпечення екологічного правопорядку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец.

12.00.07 / В. М. Пиць ; Національний університет «Львівська політехніка». – Л., 2015. – 19 с.

123. Про охорону атмосферного повітря: Закон України 16 жовтня 1992 р. № 2707-ХІІ; від 21 червня 2001 р. № 2556-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 50. – Ст. 678; 2001. – № 48. – Ст. 252.

124. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 27. – Ст. 218.

125. Про рослинний світ: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 198.

126. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-ІІІ // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 14. – Ст. 97.

127. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 350.

128. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 349.

129. Про екологічний аудит: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1862-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.

130. Про екологічну мережу України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 502.

131. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.

132. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.

133. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. в редакції Закону України від 8 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99.

134. Конституція України: чинне законодавство станом на 15 грудня 2015 р.: Офіц. текст. – К.: Алерта, 2015. – 80 с.

135. Про основні напрямки державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

136. Позняк Е., Ільїна Н. Круглий стіл з проблем систематизації екологічного, земельного та аграрного законодавства України / Е. Позняк, Н. Ільїна // Право України. – 2011. – № 4. – С. 296-305.

137. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 р.: розпорядження Кабінету міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 79. – Ст. 2961.

138. Анісімова Г. В. Актуальні проблеми кодифікації екологічного законодавства України / Г. В. Анісімова // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 95. – 224 с. – С. 108-111.

139. Лазаренко Я. І. Екологічне право України на шляху до Європейського Союзу: питання адаптації / Я. І. Лазаренко // Право України. – 2010. – № 12. – С. 138-143.

140. Малишева Н. Р. Екологічне право: вектори розвитку в ХХІ сторіччі / Н. Р. Малишева // Право України. – 2011. – № 2. – С. 114-123.

141. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.

142. Сучасний тлумачний словник української мови; 100 000 слів / За заг. ред. д-ра філос. наук, проф. В. В. Дубічинського. – Х.: ВД «Школа», 2009. – 1008 с.

143. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 302 с.

144. Головкін О. Система державного екологічного контролю як складова єдиної системи державного контролю / О. Головкін // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 2(18)'. – С. 30-34.

145. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1: Загальна частина. / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во „Юридична думка”, 2004. – 584 с.
146. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР / М. С. Студеникина. – М.: Юрид. лит., 1987. – 112 с.
147. Ведерніков Ю. А. Адміністративне право України: навч. посіб. / Ю. А. Ведерніков, В. К. Шкарупа. – К.: Центр навч. літератури, 2005. – 336 с.
148. Басова Ю.Ю. Контрольно-наглядова діяльність міліції громадської безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ю.Ю.Басова; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2006. – 20 с.
149. Овсянко Д. М. Административное право: учеб. пособ. / Д. М. Овсянко; под ред. проф. Г. А. Туманова. – М.: Юристь, 1997. – 448 с.
150. Адміністративне право України: Підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю. П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.
151. Шемчук В. Співвідношення понять «контроль» та «нагляд» у діяльності прокуратури / В. Шемчук// Право України. – 2007. – № 7. – С. 34-37.
152. Панова М. С. Нагляд за дотриманням адміністративного законодавства: адміністративно-правові засади розвитку та становлення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М.С. Панова ; Міжрегіональна академія управління персоналом. – Київ, 2013. – 19 с.
153. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 32-43.
154. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник / А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. – М.: Изд-во ЗЕРЦАЛО, 1996. – 680 с.
155. Адміністративне право України: Підручн. / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 892 с.
156. Гладун З. С. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579с.

157. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х.: ООО “Одиссей”, 1999. – 224 с.

158. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

159. Мартынов А. В. Проблемы правового регулирования административного надзора в России. Административно-процессуальное исследование. Монография / А.В. Мартынов. – Москва: NOTA BENE, 2010. – 548 с.

160. Ярмачі Х. П. Сутність адміністративного нагляду та його роль у правоохоронній діяльності міліції / Х. П. Ярмачі // Південноукраїнський правничий часопис. – 2012. – № 1. – С. 175-179.

161. Ярмачі Х.П. Сутність адміністративно-наглядової діяльності міліції / Х.П. Ярмачі // Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України. – 2005. – № 2. – С. 191-198.

162. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.

163. Екологічне право України / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – Харків: Право, 2006. – 382 с.

164. Шевчук О. І. Екологічна безпека житлового будівництва регіону: Монографія / О.І. Шевчук. – Ужгород, Видавництво ТзОВ «Ліга-Прес», 2009. – 180 с.

165. Клименко М.О., Прищепя А.М., Вознюк Н.М. Моніторинг довкілля: Підручник. – К.: Видавничий центр «Академія», 2006. – 360с. (Альма-матер).

166. Семенов В. Ф., Проценко Т. О. Регіональна економіка [Текст]: навч. посібник / За ред. В.Ф. Семенова. – К: “МП Леся”, 2009 – 708 с.

167. Лазаренко В. А. Адміністративно-правове забезпечення моніторингу довкілля в Україні / В. А. Лазаренко // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 3. – С. 172-173.

168. Дідух Я. П. Екологічні аспекти глобальних змін клімату: причини, наслідки, дії / Я. П. Дідух // Вісник НАН України. – 2009. – № 2. – С. 34-44.

169. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2008. – 697 с.

170. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А. В. Мартынов; под. ред. Ю.Н. Старилова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010 – 183 с. – (Серия «Научные издания для юристов»).

171. Філософія. Словник: персоналії, категорії, поняття та терміни / В. С. Бліхар, Х. М. Войтович, Н. В. Гайворонюк, М. П. Гетьманчук, О. В. Грищук та ін.; [за ред. М. П. Гетьманчука]. – Львів: ЛьвДУВС, 2010. – 228 с.

172. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1986. – 590 с.

173. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

174. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – С. 20.

175. Шопіна І. М. Щодо правової регламентації функціонування центральних органів виконавчої влади / І. М. Шопіна // Публічне право. – 2011. – № 3. – С. 65-71.

176. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 // Офіційне інтернет-представництво Президента України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13433.html>.

177. Положення про Державну екологічну інспекцію України: затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 Офіційне інтернет-

представництво Президента України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13435.html>.

178. Положення про Державне агентство земельних ресурсів України: затв. Указом Президента України від 8 квітня 2011 р. № 445/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1253.

179. Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження: затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 393/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 - № 29. – Ст. 1230.

180. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 08 жовтня 2014 р. № 251 // Офіційний веб-сайт Державного агентства лісових ресурсів України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=129190&cat_id=6531
8

181. Положення про Державне агентство рибного господарства України: затв. Указом Президента України від 16 квітня 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – Ст. 5.

182. Положення про Державне агентство водних ресурсів України: затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 453/2011 // Офіційне інтернет-представництво Президента України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13434.html>.

183. Положення про Державну службу геології та надр України: затв. Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 391/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1228.

184. Положення про Про Державну службу України з питань праці: затв. постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 21. – Ст. 584.

185. Положення про Державне агентство екологічних інвестицій України: затв. Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 455/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 281.

186. Головкін О. Правове забезпечення функціонування системи державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні (в контексті здійснення адміністративної реформи) / О. Головкін // Вісник прокуратури. – 2011. – № 9 (123). – С. 96-103.

187. Бабенко В. І. Цілі та завдання прокурорського нагляду за додержанням природоохоронного законодавства / В. І. Бабенко // Право України. – 2002. – № 11. – С. 57-61.

188. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.

189. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.

190. Довгань О. І. Реалізація правоохоронної функції в діяльності Національної поліції України // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Харків: ХНУВС, 2015. – 352 с. – С. 88-90.

191. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03 квітня 2003 р. № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 208.

192. Хлобистов Є. В., Жарова Л. В. Пост-трансформаційний виклик до національної екологічної політики / Є. В. Хлобистов, Л. В. Жарова // Вісник нац. ун-ту водного господарства та природокористування. – 2008. – Вип. 4 (44). – Ч. 3. – С. 226–238. – (Серія: Економіка).

193. Вернадский В. И. Размышления натуралиста. Научная мысль как планетное явление. Книга вторая / В.И. Вернадский. – М.: Наука, 1977. – 192 с.

194. Римський клуб. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lovi-moment.com.ua/navchalni-materialy/doc_download/886--.html.

195. Симоненко В. К. Економіка й екологія: взаємозв'язок і проблеми управління / В. К. Симоненко // Вісник НАН України. – 2008. - № 12. – С. 38-44.

196. Корнякова Т. Охорона довкілля – важлива функція Української держави / Т. Корнякова // Право України. – 2009. – № 12. – С. 202-208.

197. Бринчук М. М. О формировании экологического законодательства и юридическом экологическом образовании в России // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практ. конференций, 1995 – 1998 гг. / Под ред. проф. Л. К. Голиченкова, М.: Зерцало, 1999. – С. 27-37.

198. Михаленич П. С. Зарубіжний досвід реалізації економічних механізмів захисту навколишнього середовища / П. С. Михаленич // Науковий вісник: Збірник наук.-тех. праць. – Львів: УкрДЛТУ. – 2004. – Вип. 14.1. – 304 с. – С. 175-180.

199. Екологія: підручник / С. І. Дорогунцов, К. Ф. Коценко, М. А. Хвесик та ін. – К.: КНЕУ, 2005. – 371 с.

200. Беренштейн Б.Л. Екологічна обстановка в сучасному світі // Екологічні проблеми розбудови громадянського суспільства в сучасній Україні / [ред. кол.: В. А. Смолій (голова), Л.Ю. Беренштейн, С.В. Кульчицький та ін.]. – К.: НАН України, Ін-т історії України, Національний аграрний університет. – К., 2000. – 224 с. – С. 53-72.

201. Хвесик М. А., Горбач Л. М., Кулаковський Ю. П. Економіко-правове регулювання природокористування / М. А. Хвесик, Л. М. Горбач. – К.: Кондор, 2004. – 524 с.

202. Конституции стран мира (конституции и основные законы стран мира) – [Електронний ресурс]: <http://www.uznal.org/constitution.php>.

203. Костицький В. Конституційне регулювання охорони довкілля: український та світовий досвід / В. Костицький // Право України. – 2003. – № 10. – С. 49-55.

204. Котюк О. В. Нормативно-правове забезпечення права на безпечне довкілля / О. В. Котюк // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 188-193 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10kovnbd.pdf>.

205. Попович А. І. Роль інституцій ЄС в питаннях охорони довкілля / А. І. Попович // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка): економіко-правовий науково-практичний журнал. – 2010. – № 3-4. – С. 79-86.

206. Воллес В., Воллес Г. Творення політики в Європейському Союзі / Пер. з англ. Р. Ткачук. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871 с.

207. 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(67). – С. 77-98.

208. Законодавство Німеччини – [Електронний ресурс]: [http:// www.bfn.de](http://www.bfn.de); [http:// www.bundestag.de](http://www.bundestag.de); [http:// www.bundesgesetzblatt.de](http://www.bundesgesetzblatt.de).

209. Законодавство Австрії – [Електронний ресурс]: [http:// www.hinterberger.com/bureau/deutschprojektemitteaoe.htm](http://www.hinterberger.com/bureau/deutschprojektemitteaoe.htm); <http://www.startblatt.net/at/umwelt>.

210. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероблене та доповнене]. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.

211. Мельник Р. С. Профілактика злочинів та правопорушень: німецький досвід та українські реалії / Р. С. Мельник // Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення: матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 5-6 червня 2009 р.). – Ч. II. – Івано-Франківськ: ШОІ ЛьвДУВС, 2009. – 152 с. – С. 20-24.

212. Подоляка А. М. Поняття, ознаки та сутність правоохоронної діяльності / А. М. Подоляка // Науковий вісник Дніпропетровського держ. університету внутр. справ: Збірник наук. праць. – 2009. – № 3 (44). – 312 с. – С. – 17-23.

213. Пікуля Т.О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Т. О. Пікуля ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2004. – 18 с.

214. Куліш А. М. Організаційно-правові засади функціонування правоохоронної системи України: Монографія: У 2-х ч. / А.М. Куліш. – Суми: Вид-во СумДУ, 2007. – Ч.І. – 222 с.

215. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. М. Куліш ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2009. - 31 с.

216. Білокінь Р. М. Прокурорський нагляд за діяльністю правоохоронних органів України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 / Р. М. Білокінь; Національна академія внутрішніх справ. – Київ, 2012. – 16 с.

217. Джафарова О. В. Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України / О. В. Джафарова // Право і безпека. – 2009. – № 4(31). – С. 75-78.

218. Щербатих В. Деякі актуальні проблеми становлення системи державних правоохоронних органів у ході адміністративної реформи і створення військової поліції України / В. Щербатих // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2000. – Вип. 2. – 224 с. – С. 146-150.

219. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.

220. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.

221. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

222. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: Закон України від 26 січні 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

223. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16 квітня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

224. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
225. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
226. Про контррозвідувальну діяльність: Закон України від 26 грудня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 12. – Ст. 89.
227. Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.
228. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживання ними: Закон України від 15 лютого 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 10. – Ст. 62.
229. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11 – Ст. 50.
230. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
231. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
232. Музичук О. М. Особливості правоохоронних органів у державі як об'єкта контролю / О. М. Музичук // Право і безпека. – 2011. – № 2 (39). – С. 80-86.
233. Куліш А. М. Класифікація правоохоронних органів України / А. М. Куліш // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008. – № 2. – С. 138-142.
234. Мельник К. Ю. Ротація кадрів правоохоронних органів / К. Ю. Мельник // Право і безпека. – 2010. – № 2(34). – С. 154-157.

235. Мельник К. Ю. Проблеми законодавчого закріплення поняття «правоохоронні органи» / К. Ю. Мельник // Вісник Харківського національного ун-ту внутр. справ. – 2009. – Вип. 3(46). – С. 139-146.

236. Мельник К. Правоохоронні органи як система / К. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 7. – С. 114-119.

237. Мельник К. Ю. Проблеми визначення системи правоохоронних органів / К. Ю. Мельник // Право і безпека. – 2009. – № 5 (32). – С. 154-158.

238. Мельник М. І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність: навч. посіб. / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.

239. Шилін М. О. Проблеми визначення поняття «правоохоронні органи», назви і структури відповідної навчальної дисципліни у сфері юридичної освіти / М. О. Шилін // Проблеми законності. – 2007. – Вип. 92. – С. 138-145.

240. Осадчий В. Правоохоронні органи як суб'єкти кримінально-правового захисту / В. Осадчий // Право України. – 1997. – № 11. – С. 71-75.

241. Шевченко О. До проблеми діяльності та реформування правоохоронних органів / О. Шевченко // Юридичний журнал. – 2010 – № 9. – С. 49-59.

242. Кодекс України про адміністративні правопорушення: чинне законодавство зі змінами та доп. станом на 2 січ. 2016 року: (офіц. текст). – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2016. – 312 с.

243. Бондаренко І. Правоохоронні органи та їх функції / І. Бондаренко // Право України. – 2005. – № 7. – С. 53-56.

244. Про застосування судами законодавства, що передбачає відповідальність за посягання на життя, здоров'я, гідність та власність суддів та працівників правоохоронних органів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 червня 1992 р. № 8 із змінами від 3 грудня 1997 р. // Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах: навч.-практ. посібник / Укл. Б. О. Кириць. – Львів: Ліга-прес, 2010. – 412 с.

245. Костицький В. Екологічна функція держави та економіко-правовий механізм охорони довкілля / В. Костицький // Право України. – 2004. – № 1. – С. 147-148.

246. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

247. Гусаров С. М. Адміністративна юрисдикція органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища / С. М. Гусаров // Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 2. – С. 9-14.

248. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – Ст. 2972

249. Юшкевич О.Г. Новації та недоліки законодавства України у сфері діяльності патрульної поліції // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. – Харків: ХНУВС, 2015. – 352 с. – С. 337-340.

250. Лазаренко Я. Організаційно-правова діяльність міліції із запобігання порушенням природоохоронного законодавства / Я. Лазаренко // Право України. – 2008. - № 2. – С. 36-39.

251. Управління з виявлення небезпечних матеріалів та екологічних злочинів національної поліції України: про підрозділ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1815210>.

252. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції: затв. наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06 листопада 2015 № 1376 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 99. – Ст. 3405.

253. Лазаренко Я. Роль засобів масової інформації у запобіганні порушенням природоохоронного законодавства / Я. Лазаренко // Право України. – 2009. - № 1. – С. 67-73.

254. Новіков М. М. Спрощене провадження в адміністративних справах про екологічні правопорушення / М. М. Новіков // Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 3. – С. 98-104.

255. Про підвищення ефективності взаємодії органів внутрішніх справ та державних органів лісового господарства з питань охорони лісів: наказ Державного комітету лісового господарства України та МВС України від 26 грудня 2003 р. № 211/1637 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 3. – Ст. 143.

256. Про комплекс заходів щодо забезпечення охорони хвойних насаджень від незаконного вирубування у передноворічний період 2016 року: наказ Державного агенства лісових ресурсів України від 18.11.2015 р. № 250 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=160417&cat_id=6531

257. Бордюгов Л. Г. Судово-екологічна експертиза як важлива ланка у боротьбі з екологічними правопорушеннями / Л. Г. Бордюгов // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 59-64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08blgzep.pdf>.

258. Комарницький В. М. Правові питання екологічного інформаційного забезпечення у сфері природокористування / В. М. Комарницький // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. Серія юрид. Збірник наук. праць / Головний редактор Б. В. Щур. – Львів: ЛьвДУВС, 2010. – Вип. 1. – 564 с. – С. 157-165.

259. Дика Ю. В. Види адміністративно-правових обмежень прав громадян на екологічну інформацію / Ю. В. Дика // Форум права. – 2008. – № 1. – С.113-118 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08djvnei.pdf>.

260. Коваленко Л. П. Спеціальні суб'єкти адміністративно-деліктних відносин у сфері охорони довкілля / Л. П. Коваленко // Проблеми законності:

зб. наук. пр. / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Харків: Вид-во Нац. юрид. акад. України, 2009. – Вип. 101. – С. 122-127.

261. Кривокульська Н. Система регулювання природоохоронною діяльністю / Н. Кривокульська // Наукові записки. Зб. Наук. праць каф. екон. аналізу ТАНГ. – Тернопіль: ТАНГ, 2005. – Вип. 14. – С. 146-148.

262. Философский энциклопедический словарь / Редкол.: С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичёв и др. – 2-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1989 – 815 с.

263. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. 5-те видання зі змінами / П. М. Рабінович. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.

264. Пилипенко П. Щодо проблеми об'єктів у правовідносинах довкілля / П. Пилипенко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2008. – Вип. 47. – С. 145-152.

265. Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" // Российская газета № 2874 от 12 января 2002 г.

266. Мусієнко М. М. та ін. Екологія: Тлумачний словник / М. М. Мусієнко та ін. – К.: Либідь, 2004. – 376 с. Укр. і рос. мовами.

267. Оверковська Т. Правове регулювання охорони земель від забруднення та псування / Т. Оверковська // Юридична Україна: щомісяч. наук. журн. / Нац. акад. правових наук України, Київ. регіон. центр, Н.-д. ін-т приват. права і п-ва, ТОВ "Юрінком Інтер". – К.: Юрінком Інтер, 2010. – № 6. – С. 57-62.

268. Лісова Т. Актуальні питання правового забезпечення управління в галузі використання і охорони земель / Т. Лісова // Юридична Україна: щомісяч. наук. журн. / Нац. акад. правових наук України, Київ. регіон. центр, Н.-д. ін-т приват. права і п-ва, ТОВ "Юрінком Інтер". – К.: Юрінком Інтер, 2010. – № 8. – С. 84-89.

269. Грицан О. А. Окремі проблеми здійснення державного контролю за використанням і охороною надр та шляхи їх розв'язання / О. А. Грицан // Держава і право: Юридичні і політичні науки: зб. наук. пр. / Ін-т держави і

права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2011. – Вип. 52. – 704 с. – С. 388-393.

270. Джуган В. О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. О. Джуган; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2009. – 19 с.

271. Черемнова А. І. Водний фонд України як об'єкт правової охорони / А. І. Черемнова // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. Ю. М. Оборотов. – Одеса : Юридична література, 2010. – Вип. 52. – 476 с. – С. 161-167.

272. Григорович Р. В. Поняття питної води як об'єкта правового регулювання екологічних правовідносин / Р. В. Григорович // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). Економіко-правовий науково-практичний журнал. – 2010. – № 3-4. – С. 63-66.

273. Чопик О. Поняття лісу як об'єкту правового регулювання / О. Чопик // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2010. – Випуск 50. – С. 224-229.

274. Яремчук К. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту рослин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К. О. Яремчук; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – Київ, 2010.– 17 с.

275. Сухоребра Т. І. Тваринний світ як об'єкт адміністративно-правової охорони / Т. І. Сухоребра // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – 2(45). – С. 180-184.

276. Положення про Державну автомобільну інспекцію Міністерства внутрішніх справ: затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 341 // Офіційний вісник України. – 1997 року – № 16. – Ст. 52.

277. Ворушило С. В. Поняття та зміст адміністративно-правової охорони атмосферного повітря / С. В. Ворушило // Південноукраїнський правничий часопис. – 2009. – № 3. – С. 107-110.

278. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16 травня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

279. Стефанчук М. Проблеми застосування нового законодавства щодо представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді / М. Стефанчук // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2014. – № 5(38). – С. 19-26.

280. Драган О. Прокурорський нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення / О. Драган // Вісник прокуратури. – 2008. – № 12(90). – С. 29-35.

281. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення: дис. ... кандатаюрід. наук: спец. 12.00.07 / І. А. Куян ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 208 с.

282. Реймерс Н. Ф. Природопользование: Словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс. – М.: "Мысль", 1990. – 637 с.

283. Головкін О. Правові проблеми реформування системи державного контролю і нагляду у галузі охорони довкілля в Україні / О. Головкін // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 25 листопада 2011 р.) / [редкол.: Ю.М. Дьомін (відпов. ред.), М. К. Якимчук, І. М. Козьяков та ін.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2012. – 152 с. – С. 84-86.

284. Ткаченко О. Роль суб'єкта владних повноважень при захисті прав природокористувачів / О. Ткаченко // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). Економіко-правовий науково-практичний журнал. – 2010. – № 3-4. – С. 54-58.

285. Борейко В. Е. Популярный словарь по экологической этике и гуманитарной экологии. / В.Е. Борейко. – Киевский эколого-культурный центр Серия: Природоохранная пропаганда. – Вып. № 22. – 2003. – 96 с.

286. Willoyghby W. W. The political theories of the ancient world / W. W. Willoyghby. – Freeport; NewYork, 1969. – 285 p.

287. Лазаренко Я. Референдум, як засіб запобігання порушенням екологічного законодавства / Я. Лазаренко // Юридична Україна : щомісяч. наук. журн. / Нац. акад. правових наук України, Київ. регіон. центр, Н.-д. ін-т приват. права і п-ва, ТОВ "Юрінком Інтер". – К.: Юрінком Інтер, 2008. – № 11. – С. 87-89.

288. Скобелева Л.А., Храмцов Д.Ю., Гильманова Э.М. Экологический и технологический надзор (практика осуществления). – Москва : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2010. – 320 с.

289. Применение ответственности за экологические правонарушения: Учебно-методическое пособие для практических работников / Отв. ред. докт. юрид. наук, проф. О.Л. Дубовик. – М.: Издательский Дом «Городец», 2007. – 544 с.

290. Putman R. Comparative Political Elits / R. Putman. – NewYork, 1976. – 388 p.

291. Girardet R. Mythes et mythologies politiques / R. Girardet. – Paris : Dalloz, 1986. – 213 p.

292. Про інформування громадськості з питань, що стосуються довкілля: Постанова Верховної Ради України від 04 листопада 2004 р. № 2169-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст.72.

293. Економічне оновлення регіону: аналіз ситуацій та рішення / керівники авторського колективу: академік НАН України, д.е.н., проф.. Б. В.Буркінський, д.е.н., проф. С. К.Харічков. – Одеса: ІПРЕЕД НАН України, 2008. – 494 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Про охорону навколишнього природного середовища

(Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ

Відомості Верховної Ради України, 1991, № 41, ст. 546)

Доповнити розділ 8 **«Контроль і нагляд у галузі охорони навколишнього природного середовища»** двома статтями:

1) статтею 37 «Адміністративний нагляд за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» і викласти у такій редакції:

«Адміністративний нагляд (нагляд) за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища здійснюють правоохоронні органи, серед яких: поліція, державні служби, інспекції, агентства в сфері охорони природи.

2) статтею 37-1 «Взаємодія правоохоронних органів з питань охорони природи» такого змісту:

«Взаємодія правоохоронних органів щодо охорони природи здійснюється у відповідності до законів та підзаконних нормативно-правових актів і спрямована на досягнення спільної мети – забезпечення дотримання усіма громадянами, підприємствами, установами, організаціями природоохоронного законодавства.

Особливостями такої взаємодії є:

- а) двосторонній, а при необхідності і багатосторонній рівень взаємодії;
- б) оперативний обмін інформацією про екологічні правопорушення чи злочини;

в) узгодженість спільних дій та чіткий розподіл функцій щодо виявлення, припинення екологічних правопорушень чи злочинів та їх профілактики;

г) здатність досягнення позитивного результату.

З метою забезпечення взаємодії правоохоронних органів передбачається введення до їх штатних розписів посад та призначення на них осіб, які за своїми функціональними обов'язками організовуватимуть таку взаємодію».

Далі за текстом.

Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів

(Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ

Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11 – Ст. 50)

Змінити та викласти **ст. 2 «Основні поняття»** в наступній редакції:

У цьому Законі вживаються такі поняття:

1. Правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Відповідно до цього Закону захисту підлягають працівники суду і правоохоронних органів, зазначені у частині першій цього пункту, а також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України, уповноважені особи Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, працівники державних органів з нагляду та контролю за охороною природи, які беруть безпосередню участь відповідно у:

Далі за текстом.

Про Національну поліцію

(Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII
Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379)

Доповнити ч 3. ст. 13 **«Загальна система поліції»** пунктом 7

7) екологічна поліція

Доповнити ст. 23 **«Основні повноваження поліції»** пунктом 26 такого змісту:

26) здійснює самостійно або разом із спеціально уповноваженими на те органами виконавчої влади і посадовими особами нагляд за збереженням і раціональним використанням природних ресурсів та охороною довкілля

Далі за текстом.

**КАТЕГОРІЇ ОСІБ,
яких працівнику ОВС необхідно першочергово опитати та відібрати пояснення за фактом вчиненого адміністративного
правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів**



<u>Перша категорія</u>	<u>Друга категорія</u>	<u>Третя категорія</u>	<u>Четверта категорія</u>
<p>свідки-очевидці правопорушення, тобто ті, які безпосередньо бачили забруднення об'єктів природи, незаконне заволодіння природними ресурсами, нищення природних об'єктів, порушення встановлених правил тощо (це, до прикладу, особи, які були присутні під час збування предметів браконьєрської діяльності, бачили чи спостерігали скидання відходів у водойми тощо).</p>	<p>працівники природоохоронних органів (інспектори Державної екологічної інспекції України, працівники Державного агентства лісових ресурсів України, Державного агентства рибного господарства України тощо). Наприклад, працівник поліції може одержувати необхідну інформацію з матеріалів перевірок державних органів у галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів (протоколи перевірок, приписи, протоколи про порушення природоохоронного законодавства), інвентаризацій на підприємствах, матеріалів перевірок комісій підприємства щодо порушення природоохоронних норм. Ці матеріали можуть бути джерелом інформації про способи, причини вчинення екологічного правопорушення, обставини та умови, що сприяли вчиненню правопорушення, наслідки правопорушення та інше.</p>	<p>особи, які можуть володіти інформацією про підозрювану особу чи конкретного правопорушника, охарактеризувати його, повідомити про спосіб його життя, захоплення, зв'язки, поведінку на роботі, у побуті. Під час опитування таких осіб працівник поліції з'ясовує також чи знайомий свідок з правопорушником, якщо так, то за яких обставин вони познайомилися; як може схарактеризувати його.</p>	<p>очевидці-службові (посадові) особи, які можуть володіти інформацією стосовно обставин вчинення правопорушення (наприклад, сільський голова володіє інформацією про організацію сміттєзвалищ у невстановлених місцях, самовільне випалювання рослинності або її залишків; інженери можуть повідомити інформацію про причини виходу з ладу очисних споруд чи неправильний режим їх експлуатації, стан контролю за роботою очисних споруд тощо).</p>

Додаток Г

**Підсумки
соціологічного опитування
щодо вивчення ключових питань, які стосуються проблеми
охорони довкілля**

Установи де проводилось анкетування	Кількість опитаних	Частка до загальної кількості
ГУМВСУ у Львівській області	50	33,4
УМВСУ у Івано-Франківській області	40	26,7
УМВСУ у Волинській області	20	13,3
Прокуратура Львівської області	20	13,3
Держана екологічна інспекція у Львівській області	20	13,3
Всього	150	100%

Основні положення, що уточнювалися:

1. Що для Вас є головним джерелом отримання необхідної екологічної інформації ?

Варіанти відповіді	Частота
а) ЗМІ	36,6
б) Інтернет;	46,6
в) відомчі газети та/чи журнали;	6,6
г) посібники, підручники, наукові монографії, статті;	6,9
д) спеціальні інформаційні видання організовані екологічними неурядовими організаціями чи акції (демонстрації, походи);	2,0
е) Ваш варіант відповіді	1,3

2. Основною причиною слабкої проінформованості населення України щодо проблем екології є:

Варіанти відповіді	Частота
а) низький рівень екологічної свідомості та культури громадян;	45,3
б) перебування ЗМІ у власності людей байдужих до природи;	13,4
в) неналежна робота ЗМІ;	8,0
г) небажання органів державної влади оприлюднювати негативну інформацію про стан довкілля;	33,3
д) Ваш варіант відповіді	0

3. На якому рівні перебуває законодавча база України щодо охорони природи ?

Варіанти відповіді	Частота
а) природоохоронне законодавство достатньо розробленим для реалізації заходів з охорони природи, про це свідчить стан екології;	3,4
б) природоохоронне законодавство є недостатньо розробленим для реалізації заходів з охорони природи та потребує якнайшвидшого удосконалення;	38,6
в) природоохоронне законодавство є достатньо розробленим, однак не завжди виконується;	38,0
г) є потреба систематизації природоохоронного законодавства та прийняття Екологічного кодексу України;	20,0
д) Ваш варіант відповіді	0

4. Найбільш ефективною контрольсько-наглядова діяльність правоохоронних органів у сфері охорони природи є на такому рівні:

Варіанти відповіді	Частота
а) міжнародному;	33,3
б) державному;	24,7
в) регіональному;	20,0
г) місцевому;	22,0
д) Ваш варіант відповіді	0

5. Найменш ефективною контрольсько-наглядова діяльність правоохоронних органів у сфері охорони природи є на такому рівні:

Варіанти відповіді	Частота
а) міжнародному;	11,3
б) державному;	32,0
в) регіональному;	16,7
г) місцевому;	40,0
д) Ваш варіант відповіді	0

6. Як Ви оцінюєте діяльність державних природоохоронних органів України ?

Варіанти відповіді	Частота
а) добре;	13,3
б) задовільно;	16,7
в) потребує покращення;	56,0
г) важко сказати;	14,0
д) Ваш варіант відповіді	0

7. Як Ви оцінюєте природоохоронну діяльність міліції ?

Варіанти відповіді	Частота
а) добре;	14,7
б) задовільно;	17,4
в) потребує покращення;	51,3
г) важко сказати;	15,3
д) Ваш варіант відповіді	1,3

8. Що є найбільшою перешкодою для ефективності природоохоронної діяльності міліції ?

Варіанти відповіді	Частота
а) відсутність нормативного закріплення природоохоронних повноважень у Законі України «Про міліцію»;	32,6
б) психологічна неготовність працівників міліції виконувати завдання з охорони природи так само професійно, як завдання з охорони громадського порядку чи боротьби зі злочинністю	16,7
в) відсутність належної професійної підготовки працівників міліції до вирішення завдань у сфері охорони природи;	40,0
г) недооцінка керівництвом МВС, ГУМВС (УМВС) необхідності та значимості природоохоронної діяльності;	10,7
д) Ваш варіант відповіді	0

9. Як Ви оцінюєте діяльність прокуратури щодо охорони природи ?

Варіанти відповіді	Частота
а) добре;	13,3
б) задовільно;	22,7
в) потребує покращення;	42,0
г) важко сказати;	22,0
д) Ваш варіант відповіді	0

10. Що є найбільшою перешкодою для ефективності наглядової діяльності прокуратури в сфері охорони природи ?

Варіанти відповіді	Частота
а) відсутність Положення про природоохоронні прокуратури;	11,3
б) небажання громадськості взаємодіяти з підрозділами прокуратури;	33,3
в) небажання громадськості сприяти охороні природи;	26,7
г) погана взаємодія природоохоронних органів та прокуратури;	26,7
д) Ваш варіант відповіді	2,0

11. Як можна оцінити рівень взаємодії між державними органами у сфері охорони навколишнього природного середовища (природоохоронними) та правоохоронними органами в Україні щодо охорони природи ?

Варіанти відповіді	Частота
а) такої взаємодії реально не існує;	22,0
б) потребує удосконалення;	54,6
в) задовільний;	12,7
г) незадовільний;	10,7
д) Ваш варіант відповіді	0

12. Що на Вашу думку є причиною погіршення екологічної ситуації в Україні?

Варіанти відповіді	Частота
а) неефективна державна політика у сфері охорони природи;	28,0
б) низький рівень екологічної культури громадян;	24,0
в) неналежна природоохоронна діяльність органів місцевого самоврядування;	12,0
г) неналежна природоохоронна діяльність органів державної влади;	11,3
д) відчуття у громадян безкарності за завдану шкоду природі;	24,7
е) Ваш варіант відповіді	0

13. Який з перелічених нижче заходів є найбільш ефективним для залучення якомога ширшого кола громадськості до охорони природи ?

Варіанти відповіді	Частота
а) екологічна освіта громадськості, починаючи зі школи	20,0
б) тиск на владу (акції протесту, демонстрації), з метою донесення думки громадян щодо проблем екології	11,4
в) підвищення активності громадян, формування екологічної свідомості та почуття особистої відповідальності перед майбутніми поколіннями з шкоду природі через ЗМІ	37,3
г) покращення взаємодії правоохоронних органів і засобами масової інформації та громадськими організаціями у боротьбі з порушенням природоохоронного законодавства	24,0
д) організація органами місцевого самоврядування різноманітних тренінгів, лекцій-диспутів, зустрічей метою вирішення проблем охорони природи	6,0
е) Ваш варіант відповіді	1,3

14. Яка форма участі громадськості в прийнятті рішень з питань, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, на Вашу думку, є найбільш дієвою?

Варіанти відповіді	Частота
а) робота в складі експертних та робочих груп, комісій, комітетів з розробки програм, планів, стратегій, проектів нормативно-правових актів, оцінок ризиків;	12,0
б) робота в складі державних еколого-експертних комісій;	10,7
в) громадське (публічне) обговорення проектів рішень центральних органів виконавчої влади та їх органів на місцях, що справляють чи можуть справити негативний вплив на стан довкілля, під час проведення парламентських слухань, конференцій, семінарів, круглих столів, обговорення результатів соціологічних досліджень, зборів громадян за місцем проживання тощо;	39,3
г) організація та проведення громадської екологічної експертизи;	13,3
д) обговорення заяв про екологічні наслідки запланованої діяльності та можливих альтернативних варіантів проектів рішень щодо цих видів діяльності при проведенні оцінки впливу на навколишнє природне середовище;	6,0
е) підготовка звернень до органів виконавчої влади з актуальних екологічних проблем з пропозиціями та рекомендаціями щодо їх вирішення;	6,7
ж) виступи в засобах масової інформації з екологічними питаннями;	12,0
з) Ваш варіант відповіді	0

15. Який з нижчеперелічених заходів буде найефективнішим для реального покращення стану навколишнього природного середовища в Україні ?

Варіанти відповіді	Частота
а) посилення відповідальності за порушенням природоохоронного законодавства;	20,0
б) державне стимулювання еколого-економічних проектів;	12,0
в) активне впровадження та розвиток новітніх технологій з метою збереження і накопичення природних ресурсів;	21,3
г) збільшення державного фінансування та залучення інвестицій для охорони природи;	11,4
д) усі вищезазначені заходи в сукупності;	35,3
е) Ваш варіант відповіді	0