

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

СЛИВКА МАРІЯ МИРОСЛАВІВНА

УДК 342.349.6

**ДИСЕРТАЦІЯ
ВЗАЄМОДІЯ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА
(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)**

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ **М.М. Сливка**

Науковий керівник: **Бортник Надія Петрівна**

доктор юридичних наук, професор

Львів – 2018

АНОТАЦІЯ

Сливка М.М. Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (адміністративно-правовий аспект). – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018.

Дисертацію присвячено дослідженню механізму взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування і громадських формувань у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Проаналізовано співвідношення понять «природа», «природне середовище», «навколишнє середовище», «навколишнє природне середовище», «довкілля». Встановлено, що поняття «навколишнє середовище» є найбільш адекватним, його визнають більшість країн світової спільноти, тоді як у термінології нормативно-правових актів України використовується поняття «навколишнє природне середовище», а відтак назріла потреба адаптувати вітчизняну термінологію в цій галузі знань до міжнародних стандартів.

Розглянуто історичні аспекти формування та розвитку законодавчої бази з охорони навколишнього природного середовища в Україні, адже оновлення природоохоронного законодавства є неможливим без урахування минулого досвіду. На основі цього виокремлено п'ять періодів, кожен з яких відображає конкретну історичну епоху.

Сформульовано авторське визначення поняття «взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища» – це врегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, заснована на засадах взаємодопомоги та партнерства, зумовлена спільною метою і завданням та спрямована на забезпечення екологічної безпеки громадян і недопущення шкідливих впливів на довкілля.

Визначено принципи взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища як закріплені в нормах права керівні ідеї, начала, які визначають та спрямовують діяльність суб'єктів цієї взаємодії, задля належного виконання ними поставлених завдань.

Виокремлено пріоритетні принципи взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища: протидії екологічним правопорушенням, забезпечення екологічної безпеки громадян, партнерства та взаємодопомоги, швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності, альтернативності вибору покарання, взаємоконтролю, невідворотності покарання за неналежне виконання покладених обов'язків.

Запропоновано до системи принципів охорони навколишнього природного середовища, закріплених у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», додати: а) принцип екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і навколишнім природним середовищем. Виходячи з цього принципу, антропогенне навантаження на природні екосистеми не повинно перевищувати межі, за якими відбуваються процеси, що призводять до загрозливих життю та здоров'ю людини ситуацій. Його порушення призведе до зниження екологічної стійкості та продуктивності біоекономічної системи «людина – виробництво – природне середовище»;

б) принцип взаємодії та системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів. Лише комплексна взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань дозволить ефективно та своєчасно реагувати на вчинення екологічних правопорушень, віднайти способи протидії цим правопорушенням та вживати відповідні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки. У свою чергу встановлення системних зв'язків між цими органами забезпечить цілісність функціонування у вирішенні питань з охорони навколишнього природного середовища.

Розкрито поняття адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища як виду юридичної відповідальності,

яка полягає в застосуванні уповноваженими органами або посадовими особами адміністративних стягнень у вигляді певних несприятливих заходів матеріального чи морального характеру до порушників природоохоронних норм.

Зазначено, що основним покликанням адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища є швидке та результативне притягнення правопорушників до тієї міри покарання, яка: по-перше, буде достатньою та співрозмірною з учиненим протиправним діянням; по-друге, матиме превентивний ефект для попередження вчинення правопорушень іншими особами в майбутньому; по-третє, сприятиме відновленню порушеного права та/або інтересу особи чи іншого охоронюваного законодавством об'єкта, який зазнав протиправного впливу.

Удосконалено адміністративно-правові заходи щодо покращення екологічного стану навколишнього природного середовища на державному рівні та на рівні територіальних громад.

Наголошено, що на державному рівні необхідно: 1) розробити і прийняти дієву програму поводження з твердими відходами; 2) переглянути Лісовий кодекс України і привести його у відповідність до стандартів ЄС; 3) прийняти програму і провести паспортизацію підземних і поверхневих джерел водопостачання; 4) розробити довгострокову програму з охорони та раціонального використання природних ресурсів; 5) посилити адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища; 6) на законодавчому рівні розширити права та обов'язки поліції у сфері охорони навколишнього природного середовища; 7) законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища привести у відповідність до європейських стандартів.

На рівні територіальних громад запропоновано: 1) налагодити чітку взаємодію органів влади, поліції, установ, підприємств, закладів освіти та громадських організацій у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) розробити регіональні грантові програми щодо охорони

навколишнього природного середовища; 3) скласти кадастр джерел нецентралізованого водопостачання та забезпечити їх охорону; 4) на рівні територіальних громад розробити програму «Екологічно чисте довкілля – здорова нація»; 5) організувати системну роботу щодо збору, переробки та утилізації твердих промислових і побутових відходів; 6) забезпечити дієвий моніторинг стану використання водних ресурсів, земель, лісопаркових насаджень і твердих відходів; 7) у територіальних громадах з чисельністю населення понад 10,0 тис. ввести посаду екологічного інспектора.

Акцентовано увагу на тому, що екологічний моніторинг є невід’ємною складовою забезпечення екологічної безпеки, основною метою функціонування якого є превенція як екологічних правопорушень, так і екологічних катастроф на внутрішньодержавному та світовому рівнях. У результаті запровадження ефективного механізму екологічного моніторингу щодо контролю за станом навколишнього природного середовища в Україні пришвидшиться процес виявлення екологічних правопорушень і притягнення винних осіб до відповідальності, що сприятиме зменшенню кількості екологічних правопорушень та покращенню екологічної ситуації в нашій державі в цілому.

Підкреслено, що ключовими завданнями громадських екологічних об’єднань є їх участь у формуванні стратегії розвитку екологічно-безпечного природного середовища територіальних громад, здійснення громадського контролю за дотриманням екологічного законодавства, практична природоохоронна робота з розв’язання екологічних проблем, участь в екологічних проектах і грантах типу «Екологічно чисте довкілля – здорова нація», поширення екологічної інформації та здійснення освітньої і виховної роботи з метою формування екологічної свідомості населення.

Вказано, що серед форм взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування і громадськістю можна виділити наступні: спільна розробка комплексних планів з питань охорони довкілля; проведення спільних природоохоронних заходів (наприклад, рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами і організаціями природоохоронного

законодавства, норм і правил екологічної безпеки та використання природних ресурсів, а також патрулювань, обходів, об'їздів тощо); взаємний обмін інформацією, що стосується питань профілактики, попередження та припинення екологічних правопорушень; проведення консультацій; взаємодопомога у боротьбі з порушеннями в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Стверджується, що основним призначенням поліції є захист і безпека громадян, в тому числі й захист від екологічної небезпеки, а тому її слід вважати провідним органом у механізмі забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Наголошується, що Конституція як Основний Закон держави, з урахуванням глобальної важливості питання щодо охорони навколишнього природного середовища, повинна чітко і без будь-яких двозначностей у трактуванні містити статтю, відповідно до якої саме на органи місцевого самоврядування будуть покладатися повноваження щодо здійснення первинного контролю з охорони навколишнього природного середовища на місцевих рівнях і притягнення винних осіб до відповідальності. Таке розширення повноважень органів місцевого самоврядування допоможе в найкоротші строки, після виявлення правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, притягувати винних осіб до відповідальності.

Звернено увагу, що органи місцевого самоврядування володіють поточною обстановкою в регіоні, що, в свою чергу, допоможе їм більш ефективно обирати належні форми та засоби захисту, втілювати в життя превентивні методи задля покращення охорони навколишнього природного середовища, а також обрання і застосування оптимального покарання до порушників екологічного законодавства з урахуванням співвідношення «правопорушення-покарання». До прикладу, це може бути штраф (у разі необхідності наповнення місцевого бюджету) або громадські роботи (у випадку

необхідності покращення територіального благоустрою місцевості).

Зазначено, що взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища відіграє важливу роль, оскільки: 1) дозволяє своєчасно виявляти екологічні правопорушення та вживати відповідні заходи впливу до порушників природоохоронних норм; 2) забезпечує ефективне та оперативне вирішення нагальних проблем у сфері охорони довкілля; 3) об'єднує потенціал учасників взаємодії та стимулює до пошуку новаторських методів боротьби з екологічними правопорушеннями; 4) сприяє зменшенню кількості вчинення екологічних правопорушень; 5) посилює роль кожного суб'єкта взаємодії у вирішенні питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища; 6) дозволяє досягти бажаного результату у вирішенні екологічних проблем; 7) сприяє покращенню стану навколишнього природного середовища, а відтак – забезпеченню реалізації екологічних прав громадян.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, адміністративно-правова охорона, екологічна безпека, взаємодія суб'єктів, екологічне правопорушення, адміністративна відповідальність, поліція, органи місцевого самоврядування, громадські формування.

SUMMARY

Slyvka M.M. Interaction of the subjects of environmental protection (administrative-legal aspect). – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for the degree of Candidat of Law in specialty 12.00.07 – «Administrative law and process; finance law; information law». – Lviv Polytechnic National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2018.

The dissertation is devoted to the research of the mechanism of interaction between public authorities, local self government bodies and public entities in the field of environmental protection.

The correlation between concepts «nature», «natural environment»,

«environment», «environment», «environment» is analyzed. It is established that the notion «environment» is the most adequate, it is recognized by most countries of the world community, while in the terminology of normative legal acts of Ukraine the term «environment» is used, and therefore there is an urgent need to adapt the domestic terminology in this field of knowledge to international standards .

The historical aspects of the formation and development of the legislative framework on environmental protection in Ukraine are considered, as the updating of environmental legislation is impossible without taking into account past experience. On this basis, there are five periods, each of which reflects a specific historical epoch.

The author's definition of the concept of «interaction of environmental protection entities» is formulated – the activity of environmental protection bodies regulated by norms is based on the principles of mutual assistance and partnership, determined by the common goal and objectives, and aimed at ensuring environmental safety of citizens and prevention harmful effects on the environment.

The principles of interaction of environmental protection subjects as well as the principles, principles, principles, which determine and direct the activities of the subjects of this interaction, enshrined in the norms of law, are determined for the proper fulfillment of their tasks.

The priority principles of interaction of environmental protection actors are set out: counteraction to environmental violations, provision of ecological safety of citizens, partnership and mutual assistance, rapid response and bringing the perpetrators to justice, alternative to the choice of punishment, control, inevitability of punishment for improper performance of assigned duties.

Proposed to the system of principles of environmental protection, enshrined in Art. 3 of the Law of Ukraine «On Environmental Protection», add:

a) the principle of environmental compatibility between society, the industrial sphere and the natural environment. Proceeding from this principle, anthropogenic load on natural ecosystems should not exceed the limits on which processes occur leading to life-threatening situations and human health situations. Its violation will lead to the reduction of environmental sustainability and productivity of the

bioeconomic system «man – production – the natural environment»;

b) the principle of interaction and consistency in addressing environmental issues and the use of natural resources. Only a complex interaction between public authorities, local self-government and public associations will enable an effective and timely response to environmental offenses, find ways to counteract this offense and take appropriate measures to ensure environmental safety. In turn, the establishment of systemic links between these bodies will ensure the integrity of functioning in addressing environmental issues.

The concept of administrative responsibility in the field of environmental protection as a form of legal responsibility is disclosed, which consists in the use of administrative sanctions by the authorized bodies or officials in the form of certain adverse measures of a material or moral nature to violators of environmental norms.

It is noted that the main vocation of administrative responsibility in the field of environmental protection is the prompt and effective bringing of offenders to the extent of punishment, which, firstly, will be sufficient and proportionate to the committed wrongful act; and secondly, it will have a preventive effect to prevent other persons from committing offenses in the future; thirdly, will contribute to the restoration of the violated right and / or the interest of the person or other object protected by the legislation, which has been unlawfully influenced.

Improved administrative and legal measures to improve the environmental state of the environment at the state level and at the level of territorial communities.

It is stressed that at the state level it is necessary: 1) to develop and adopt an effective program of solid waste management; 2) review the Forest Code of Ukraine and bring it into line with EU standards; 3) to adopt the program and to certify underground and superficial sources of water supply; 4) to develop a long-term program for the protection and rational use of natural resources; 5) to strengthen administrative responsibility for violation of legislation in the field of environmental protection; 6) to expand the rights and obligations of the police in the field of environmental protection at the legislative level; 7) comply with the European standards in the field of environmental protection.

At the level of territorial communities, it is proposed: 1) to establish a clear interaction between authorities, police, institutions, enterprises, educational institutions and public organizations in the field of environmental protection; 2) to develop regional grants programs for the protection of the environment; 3) compile a cadastre of sources of decentralized water supply and ensure their protection; 4) at the level of territorial communities, develop a program «Environmentally friendly environment – a healthy nation»; 5) organize systematic work on the collection, processing and utilization of solid industrial and domestic wastes; 6) ensure effective monitoring of the state of water resources use, land, forest park plantations and solid waste; 7) in the territorial communities with a population of more than 10 thousand to enter the position of environmental inspector.

The emphasis is placed on the fact that environmental monitoring is an integral part of ensuring environmental safety, the main purpose of which is the prevention of both environmental offenses and environmental disasters at the domestic and world levels. As a result of the introduction of an effective mechanism for environmental monitoring in relation to environmental monitoring in Ukraine, the process of identifying environmental offenses and bringing the perpetrators to responsibility will accelerate, which will help reduce the number of environmental offenses and improve the ecological situation in our country as a whole.

It was emphasized that the key tasks of public ecological associations are their participation in shaping the strategy for the development of environmentally safe natural environment of territorial communities, the implementation of public control over compliance with environmental legislation, practical environmental protection work on solving environmental problems, participation in environmental projects and grants such as «Environmentally sound environment – a healthy nation», dissemination of environmental information and educational and educational work in order to form the ecological consciousness and the population.

It is specified that among the forms of interaction between the police and local self-government bodies and the public, the following can be singled out: joint development of integrated plans for environmental protection; conducting joint

environmental protection measures (for example, raids and inspections of compliance by enterprises, institutions and organizations of environmental legislation, norms and rules of environmental safety and use of natural resources, as well as patrols, roundabouts, detours, etc.); mutual exchange of information on issues of prevention, prevention and suppression of environmental offenses; consultations; mutual assistance in the fight against violations in the field of environmental protection.

It is argued that the main purpose of the police is the protection and security of citizens, including protection against environmental hazards, and therefore it should be considered as the leading body in the mechanism of ensuring environmental safety, environmental protection and the use of natural resources.

It is noted that the Constitution as the Basic Law of the State, taking into account the global importance of the issue of environmental protection, should clearly and without any ambiguity in the interpretation of the article, according to which it will be the authorities to rely on the authority to carry out primary control of the environment the natural environment at the local level and bringing the perpetrators to justice. Such an extension of the powers of local self-government bodies will help in the shortest possible time after the detection of violations in the field of environmental protection, to bring the perpetrators to justice.

Attention is drawn to the fact that local governments have the current situation in the region, which in turn will help them to more effectively choose the appropriate forms and means of protection, implement preventive methods for improving the environment protection, and also the selection and application of the optimal punishment to violators of environmental legislation, taking into account the ratio of "offense-punishment". For example, this may be a fine (in case of need to fill the local budget) or public works (in case of need to improve the territorial improvement of the area).

It is noted that the interaction of environmental protection actors plays an important role, since: 1) it allows timely detection of environmental violations and taking appropriate measures of influence on violators of environmental norms;

2) ensure effective and prompt solution of urgent problems in the field of environmental protection; 3) unites the potential of the participants of the interaction and stimulates the search for innovative methods for combating environmental offenses; 4) contributes to reducing the number of committing environmental offenses; 5) strengthens the role of each subject of interaction in addressing issues relating to the protection of the environment; 6) allows to achieve the desired result in solving environmental problems; 7) contributes to the improvement of the state of the environment, and hence – to ensure the implementation of environmental rights of citizens.

Key words: environmental environment, administrative-legal protection, ecological safety, interaction of subjects, ecological offenses, administrative responsibility, police, local self-government bodies, public formations.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бомба М. М. Взаємодія міліції та органів місцевого самоврядування в процесі адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. *Митна справа. Науково-аналітичний журнал*. 2012. № 4 (82). Ч. 2. Кн. 1. С. 330-335.

2. Сливка М. М. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в сфері взаємодії суб'єктів охорони навколишнього середовища. *Митна справа. Науково-аналітичний журнал*. 2013. № 5 (89). Ч. 2. Кн. 1. С. 284-288.

3. Сливка М. М. Навколишнє природне середовище як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. Вип.6. Том 2. С. 56-59.

4. Сливка М. М. Історико-правовий аспект формування і розвитку охорони навколишнього природного середовища в Україні. *Адміністративне право і процес. Науково-аналітичний журнал*. 2014. № 4 (10). С. 158-164.

5. Сливка М. М. Окремі аспекти адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 47. Том 2. С. 163-166.

6. Тринько Р. І., Бомба М. Я., Сливка М. М. Адміністративно-правові заходи з охорони навколишнього природного середовища. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 1. С. 182–189 (особистий внесок автора 60 %).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Бомба М. М. До питання взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами охорони навколишнього природного середовища. *Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах адаптації позитивного досвіду Європейського Союзу* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, квітень 2013 р.). Донецьк : ДонУЕП, 2013. С. 32-35.

8. Сливка М. М. Правове регулювання взаємодії суб'єктів у сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави* : зб. тез II Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 12 червня 2013 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 140-142.

9. Сливка М. М. Екологічні проблеми та взаємодія суб'єктів у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (25 жовтня 2013 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2013. С. 268-271.

10. Сливка М. М. Поняття громадськості та її роль в охороні навколишнього природного середовища. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави* : зб. тез III Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 21 травня 2014 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2014. С. 67-69.

11. Сливка М. М. Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища. *Адміністративне право та процес*

України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації : тези доповідей II Міжнар. наук.-практ. конф. пам'яті доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча України Леоніда Васильовича Ковалія (Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р.). Запоріжжя : ЗНУ, 2015. С. 79-83

12. Сливка М. М. Нормативно-правові засади адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. *Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov: zborník príspevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie* (Bratislava, 27-28 novembra 2015). Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2015. С. 66-68.

13. Сливка М. М. Адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Адміністративне право і процес : проблеми та перспективи розвитку*: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.). Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 1. С. 63-66.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА	24
1.1 Історіографія адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища та напрями дисертаційного дослідження	24
1.2 Теоретико-методологічні підходи до вивчення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища	39
1.3 Нормативно-правові засади адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища	44
Висновки до розділу 1	58
РОЗДІЛ 2 МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ...	60
2.1 Суб'єкти охорони навколишнього природного середовища, їх компетенція та повноваження	60
2.2 Екологічний моніторинг та співвідношення екологічної експертизи й оцінки впливу на довкілля у сфері охорони навколишнього природного середовища	83
2.3 Адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища	95
Висновки до розділу 2.....	107
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА	110
3.1 Поняття, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища	110
3.2 Взаємодія органів правопорядку, місцевого самоврядування та	115

громадських формувань у сфері охорони навколишнього природного середовища

3.3 Розширення повноважень органів місцевого самоврядування з питань охорони навколишнього природного середовища	142
Висновки до розділу 3.....	169
ВИСНОВКИ	172
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	176
ДОДАТКИ	191

ВСТУП

Актуальність теми. Охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є невід'ємною умовою економічного й соціального розвитку країн світової спільноти. З цією проблемою зіштовхнулася й Україна.

Засмічення довкілля промисловими і побутовими відходами, погіршення якості питної води і продуктів харчування, зростання шкідливих хімічних сполук в атмосфері й літосфері, поширення шкідливих для здоров'я людини мікроорганізмів та глобальні зміни клімату – це далеко не повна характеристика змін, що відбуваються на планеті Земля у зв'язку з антропогенною діяльністю. І якщо не врегулювати ці процеси на законодавчому рівні, то наслідки можуть бути щораз непередбачуваними.

Не можна сказати, що екологічна проблематика зовсім замовчується. Ставши глобальною, з кінця 60-х років минулого століття вона перебуває в центрі підвищеної уваги народних мас, політичних, державних, наукових і релігійних діячів, органів місцевого самоврядування. З одного боку, громадянське суспільство розуміє гостроту екологічних проблем, а з іншого – є безсилим щодо їх вирішення. Це зумовлено тим, що зв'язок глобальної екологічної кризи з потужним техногенним тиском суспільства на природне середовище не завжди адекватно відображається в суспільній свідомості. Ще досить часто перемагають вузькопрагматичні цілі. Водночас, сьогодні ще існує проблема повільних темпів залучення громадськості до охорони довкілля, а також налагодження чіткої взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації послужили наукові праці, розробки українських і зарубіжних учених правників та екологів, зокрема таких як: В. І. Андрейцев, О. В. Артеменко, Г. І. Балюк, О. М. Бандурка, Н. П. Бортник, В. Л. Бредіхіна, М. М. Бринчук, Н. С. Гавриш, А. П. Гетьман,

І. П. Голосніченко, В. С. Джигирей, І. А. Дмитренко, Є.В. Додін,
Г. В. Задорожня, О. С. Заржицький, В. О. Заросило, Н. В. Ільницька,
І. Д. Казанчук, Р. А. Калюжний, Л. П. Коваленко, В. К. Колпаков,
В. В. Костицький, І. А. Куян, І. О. Личенко, В. А. Ліпкан, М. І. Малишко,
В. Л. Мунтян, О. І. Остапенко, В. В. Петров, С. В. Петков, О. О. Погрібний,
К. А. Рябець, В. І. Семчик, В. М. Тюн, О. М. Хіміч, В. О. Шамрай,
С. В. Шарапова, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа та ін.

Отже, в Україні чимало вчених займались науковим аналізом окремих аспектів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. Однак, не зважаючи на чисельні наукові розробки, проведені вищезазначеними науковцями, комплексного наукового дослідження з питань взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища в Україні немає. Всебічно не проаналізовано можливості самих суб'єктів, не визначені їх функції, а також вимагають системного аналізу питання профілактики правопорушень, своєчасного інформування населення, що слугуватиме поліпшенню екологічного стану в Україні. Викладені обставини і зумовили обрання теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими планами, програмами, темами. Наукове дослідження виконано відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженої Законом України №1629-IV від 18.03.2004 р, узгоджується з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напрямку Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24.06.2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та

інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає у вирішенні наукового завдання щодо з'ясування сутності та особливостей взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища і розробці науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у цій сфері.

Відповідно до зазначеної мети дисертантом вирішувалися такі завдання:

- висвітлити історичні аспекти становлення та розвитку законодавчої бази з охорони навколишнього природного середовища в Україні;
- з'ясувати основні теоретико-методологічні підходи до вивчення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища;
- удосконалити адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища;
- охарактеризувати систему і компетенцію суб'єктів охорони навколишнього природного середовища;
- розглянути екологічний моніторинг та співвідношення екологічної експертизи й оцінки впливу на довкілля у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- подати авторське визначення поняття адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- розкрити зміст, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища ;
- розробити рекомендації та надати пропозиції, спрямовані на вдосконалення механізму взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у сфері взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Предметом дослідження є взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища: адміністративно-правовий аспект.

Методи дослідження. Для вирішення поставлених завдань застосовано загальнонаукові та спеціальні методи пізнання правових явищ. Так, використання діалектичного методу сприяло розгляду і дослідженню проблеми в єдності її соціального змісту та юридичної форми, а також здійсненню системного аналізу взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (підрозділи 1.1, 2.1, 3.2). За допомогою історико-правового методу в дисертаційній роботі було досліджено періоди становлення законодавчої бази з охорони навколишнього природного середовища в Україні (підрозділ 1.1). Формально-юридичний метод дозволив проаналізувати зміст нормативно-правових актів, що регулюють діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, що сприяло виявленню недоліків природоохоронного законодавства та виробленню пропозицій щодо його вдосконалення (підрозділи 2.1, 3.2). Завдяки системно-функціональному методу сформульовано теоретичні положення щодо форм і методів взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища (підрозділ 3.2). З використанням статистичного методу проводилася обробка та аналіз даних про діяльність Державної екологічної інспекції у сфері охорони навколишнього природного середовища (підрозділ 2.3). Метод опитування застосовувався при вивченні думок понад 90 працівників органів місцевого самоврядування щодо екологічної ситуації у Львівській області (підрозділ 3.2).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, Закони України, Укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також нормативно-правові акти зарубіжних держав, досвід яких щодо охорони навколишнього природного середовища є корисним для України.

Емпіричну основу дослідження складають звіти Державної екологічної інспекції про результати здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища за 2013–2017 рр., а також

матеріали опитування 90 працівників органів місцевого самоврядування щодо екологічної ситуації у Львівській області.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що виконана робота є першим в Україні комплексним теоретичним дослідженням проблем взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища. Внаслідок проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, які виносяться на захист:

уперше:

– досліджено механізм взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування і громадських формувань у сфері охорони навколишнього природного середовища в новітній період розвитку суспільства;

– сформульовано та запропоновано авторське визначення поняття «взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища»; «принципи взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища»;

– виокремлено пріоритетні принципи взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища;

удосконалено:

– визначення поняття «адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища» та «адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища»;

– адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища (екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і навколишнім природним середовищем; взаємодії та системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів);

– повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– адміністративно-правові заходи щодо покращення екологічного стану навколишнього природного середовища на державному рівні та на рівні

територіальних громад і запропоновано їх авторську класифікацію;

набули подальшого розвитку:

– питання характеристики суб'єктів, уповноважених здійснювати адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища;

– пропозиції щодо вдосконалення законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані у дисертаційній роботі висновки, пропозиції та рекомендації з питань взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища становлять як науково-теоретичний, так і практично-прикладний інтерес і можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – положення та висновки дисертаційної роботи можуть бути основою для подальшої розробки адміністративно-правового механізму взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища;

– *правотворчості* – в результаті проведеного дослідження сформульовані пропозиції щодо вдосконалення існуючої системи законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– *правозастосовній діяльності* – використання отриманих результатів дозволить удосконалити діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища та покращити їх взаємодію;

– *навчальному процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес»;

– *правовиховній сфері* – для підвищення рівня правової культури та правосвідомості суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації, пропозиції обґрунтовані дисертантом на підставі особистих досліджень у результаті опрацювання і аналізу наукових, нормативних, статистичних та емпіричних джерел.

Апробація результатів дослідження. Основні положення

дисертаційного дослідження були оприлюднені на таких науково-практичних заходах: Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах адаптації позитивного досвіду Європейського Союзу» (м. Донецьк, квітень 2013 р.); II Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 12 червня 2013 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти» (м. Львів, 25 жовтня 2013 р.); III Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 21 травня 2013 р.); II Міжнародній науково-практичній конференції «Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації» (Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р.); засіданні Першого науково-практичного круглого столу «Адміністративне право і процес: проблеми та перспективи розвитку», (м. Львів, 29 лютого 2016 р.)

Публікації. Основні положення та результати дисертаційної роботи відображено у 13 наукових публікаціях, з них 6 статей, опублікованих у фахових виданнях з юридичних наук, 2 з яких входять до збірника, включеного в наукометричну базу даних «IndexCopernicusInternational» та у 7 тезах доповідей на науково-практичних заходах.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається із вступу, трьох розділів, які містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок, з яких – 159 основний текст, 15 – список використаних джерел (164 найменування), додатки – 24.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

1.1 Історіографія охорони навколишнього природного середовища та напрями дисертаційного дослідження

Доводиться констатувати, що людство поступово приходить до усвідомлення того, що надмірне навантаження на навколишнє природне середовище породжує явища і процеси, руйнівний процес яких щораз завдає непоправної шкоди і самій природі, і розвитку світових цивілізацій загалом. Оскільки людина є невід'ємною складовою природи, її діяльність повинна здійснюватися в чіткій відповідності вимогам законів щодо охорони навколишнього природного середовища і бути підпорядкованою лише їм.

У науковій літературі та в законодавстві зустрічається низка суміжних, але не тотожних понять: природа, природне середовище, навколишнє середовище, навколишнє природне середовище, довкілля.

У контексті нашого дослідження доцільно проаналізувати підходи вчених з метою з'ясування змісту цих понять, а також доцільності їх використання.

На думку В.С. Джигирея, природа – це об'єктивна реальність, результат еволюції розвитку матеріального світу, що існує незалежно від свідомості людини [31, с. 31].

За визначенням М.Ф. Реймерса [143, с. 19], природне середовище – це середовище, що оточує людину, але не залежить від контактів з нею.

Попри те, деякі науковці [147, с. 26] розглядають природне середовище як мало змінену під дією антропогенного чинника сукупність природних умов існування людського суспільства, тваринних, рослинних та інших організмів, які, проте, постійно зазнають прямого або опосередкованого впливу людства,

пов'язаного з його господарською діяльністю. З таким тлумаченням можна не погодитись, тому що, останнє дає підставу вважати таке середовище як природно-антропогенне, оскільки воно утворилося внаслідок цілеспрямованого та опосередкованого впливу людської діяльності [91, с. 297 – 298].

Як зазначає О.С. Колбасов, із появою зацікавленості людства у збереженні сприятливого стану природи як середовища життя людини за умов бурхливого науково-технічного прогресу, росту населення, урбанізації тощо поняття «навколишнє природне середовище» приходять на зміну поняттю «природа» [62, с. 16].

Навколишнє середовище – середовище, в якому існують живі організми, включаючи повітря, воду, ґрунт, природні ресурси, флору, фауну, людей, а також взаємозв'язок між ними [48, с. 9]. Водночас, поряд з поняттям «навколишнє середовище» досить часто вживається термін «довкілля», що не суперечить одне одному [91, с. 107] і широко використовується в літературі.

Зауважимо, що власне поняття «навколишнє середовище» є найадекватнішим, його визнають більшість країн світової спільноти, тоді як у термінології нормативно-правових актів України використовується поняття «навколишнє природне середовище» [34], а відтак назріла потреба адаптувати вітчизняну термінологію у цій галузі до міжнародних стандартів.

Поняття «навколишнє природне середовище» у 80-х рр. ХХ ст. вживалося виключно для того, щоб підкреслити віднесення поняття «навколишнє середовище» саме до природи, оскільки навколишнє природне середовище – це поняття, яке позначає проміжний стан природи перед перетворенням її в навколишнє середовище [62, с. 17 – 19].

В останні десятиліття у вжитку з'явилося поняття «природно-антропогенного середовища», яке по суті є синонімом поняття «навколишнього середовища» або «навколишнього природного середовища». Здебільшого його трактують як результат тривалої еволюції біосфери під впливом діяльності людини, створення так званої «вторинної природи», тобто міст, заводів і фабрик, сільських населених пунктів, окультурених земельних угідь і великих

тваринницьких комплексів, каналів і магістралей, санаторно-курортних комплексів і рекреаційних зон відпочинку та інших об'єктів, що внесли значні зміни в поняття «природне середовище».

Одночасно, варто зауважити, що стан захищеності навколишнього природного середовища значною мірою визначатиметься рівнем розвитку суспільства та станом природного середовища.

У цьому контексті чільне місце посідає соціоекологічне середовище. Йдеться про створений людиною духовний світ, що охоплює національні, соціальні, економічні, політичні та інші суспільні відносини і вироблені людством упродовж усієї історії духовні та культурні цінності, які впливають на людей, формують їхній світогляд, зокрема обумовлюють поведінку в сфері взаємовідносин з навколишнім середовищем [97, с. 53].

Окрім цього, заслуговує на увагу введення терміну «регіональне (територіальне) навколишнє середовище», що створить передумови для ефективного розв'язання екологічних проблем у межах територіальної громади, функції та обов'язки останніх з прийняттям нової редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» будуть значно розширені.

Поряд з науковою потребою методологічного і структурного впорядкування понять і термінів у сфері навколишнього природного середовища, існує низка прикладних проблем, зокрема в сільському, водному, лісовому і промисловому господарствах, містобудуванні, енергетичному комплексі, поведінці з твердими і побутовими відходами тощо, успішне розв'язання яких можливе лише на основі глибинних знань та своєчасного реагування на них усіх гілок владних структур, в тому числі й правоохоронних органів [140, с. 57].

Водночас слід зауважити, що екологічне законодавство щодо регулювання взаємовідносин у стосунках людини з навколишнім середовищем в Україні формувалося впродовж багатьох століть і має свої глибокі корені, але було не надто досконалим, що призводило до унеможливлення його ефективного функціонування [135, с. 350].

Сучасне розуміння взаємовідносин між людиною і довкіллям є ширшим порівняно з традиційним розумінням відношення «людина – природа» і «людина – навколишнє середовище», оскільки відображає реальне середовище, яке оточує нас. Це пов'язано з тим, що ми вже давно не живемо у природі, а мешкаємо в середовищі, антропогенно зміненому, трансформованому під впливом діяльності людини [31, с. 32].

Так, Н.Р. Кобецька зауважує, що суспільство впливає на природу свідомо, цілеспрямовано, на відміну від стихійного характеру впливів природи на стан суспільства. Зміна, знищення, деградація навколишнього природного середовища в кінцевому підсумку можуть призвести до загибелі самого людського суспільства [57, с. 12].

Варто погодитись з думкою Н.І. Золотарьової, яка вважає, що навколишнє природне середовище (поза діяльністю людини) немає потреби охороняти, оскільки воно існує як екосистема, яка має змогу до самопоновлення [49, с. 34].

Необхідно зауважити, що взаємовідносини людини і природи змінювалися в процесі розвитку світових цивілізацій. У цьому контексті О.І. Салтовський [137, с. 59] виділяє три основних етапи становлення суспільства і природи:

- етап природоподібної людської діяльності;
- етап природозгідної людської діяльності;
- етап «неприродної» (індустріальної) діяльності.

Причому, на останньому етапі палітра цих взаємовідносин значно розширилася. Це сталося тоді, коли людина внаслідок бурхливого розвитку науково-технічного прогресу поставила собі за мету підкорити природу, інколи не звертаючи уваги на можливі наслідки та небезпеки, що чекають на неї. Більш детально їх можна з'ясувати в аспекті взаємин суспільство-природа-держава [54, с. 73].

Водночас, сьогодні найбільш розвинуті країни світового співтовариства, навіть у період найуспішнішого розвитку їх економік, розуміють переваги і можливі наслідки сучасних технологій, тому акцент робиться, насамперед, на

безпеку та екологічність технологічних процесів з метою запобігання екологічній кризі та охорони природного середовища.

Ключовим аспектом нашого дослідження є питання охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз наукової літератури, присвяченої проблемам охорони навколишнього природного середовища, свідчить, що ця тема впродовж тривалого часу систематично висвітлюється і в Україні, і за кордоном.

У загальноприйнятому значенні охорона природи – це діяльність з метою збереження, відновлення та відтворення елементів природи, а в більш конкретизованому – це система заходів, спрямована на захист і збереження фауни і флори, ґрунтів, повітря, водних ресурсів і земних надр від шкідливого впливу антропогенної діяльності з метою формування таких природних умов, які б сприятливо впливали на здоров'я та життя людини.

На думку В.С. Джигиря, охорону навколишнього природного середовища варто розглядати як систему заходів, спрямованих на підтримку взаємодії людини та навколишнього природного середовища, що забезпечують збереження та відновлення природних багатств, раціональне використання природних ресурсів, попередження безпосереднього або опосередкованого впливу результатів діяльності суспільства на природу та здоров'я людини [31, с. 18].

Натомість, Н.В. Ільницька визначає охорону навколишнього природного середовища як комплекс міжнародних, державних і громадських заходів по забезпеченню фізичних, хімічних і біологічних параметрів функціонування природних систем у необхідних, з точки зору здоров'я людини, межах [51, с. 2].

Відомий учений М.М. Бринчук під охороною навколишнього середовища розуміє діяльність, яка спрямована на збереження або відновлення сприятливого стану природного середовища, відтворення природних ресурсів, попередження негативного впливу господарської або іншої діяльності на навколишнє середовище та ліквідацію її наслідків [17, с. 34].

Водночас, В.Л. Мунтян головною метою охорони природи, основним

принципом природоохоронної діяльності вважає збереження і поліпшення стану довкілля для життя нинішнього й майбутнього поколінь [90].

У той же час поняття «охорона навколишнього природного середовища» включає низку заходів з раціонального використання природних ресурсів, збереження особливо цінних та унікальних природних ландшафтів, рідкісної фауни і флори та забезпечення екологічної безпеки. Цього досягають внаслідок сукупної дії державних, адміністративних, правових, економічних, політичних і суспільних заходів, спрямованих на збереження природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та обмеження шкідливого впливу людини [97, с. 74].

Упродовж останніх років у юридичній літературі доволі часто використовується термін «захист навколишнього природного середовища», який близький за змістом до поняття «охорона» [43, с. 36].

Як зазначає О.А. Улютіна, адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища у широкому значенні становить діяльність уповноважених органів виконавчої влади, яка ґрунтується на нормах права і спрямована на збереження довкілля загалом та його окремих компонентів, зменшення техногенного навантаження на нього, забезпечення безпеки населення від негативного впливу навколишнього природного середовища та природокористування [152, с. 7-8].

На нашу думку, адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища – це діяльність держави та її компетентних органів, спрямована на врегулювання екологічних конфліктів, забезпечення належного стану навколишнього природного середовища та його компонентів, профілактику вчинення екологічних правопорушень і полягає у застосуванні уповноваженими органами й посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративних проступків у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Отже, об'єкт охорони навколишнього природного середовища в комплексному її значенні розглядається як об'єкт позитивного, відновлюваного

впливу з боку різних суб'єктів суспільних відносин, передусім це економічний вплив, який дозволяє відновлювати елементи екосистеми на рівні забезпечення фінансування відповідних робіт щодо зберігання і відновлення різномірних компонентів [49, с. 32].

Необхідно зауважити, що ступінь захищеності навколишнього природного середовища значною мірою залежить від дії абіотичних, біотичних та антропогенних чинників, дія яких підсилюється або ж провокується взаємостосунками суспільства і природи.

До головних аспектів взаємодії суспільства і природи відносять: географічні, геологічні, біологічні, хімічні, фізичні, ґрунтознавчі, гідрологічні, метеорологічні, медичні, технологічні, економічні та юридичні. При цьому, найефективніше ця взаємодія стала відчутною в середині ХХ століття, для якого характерним був стрибок з розвитку науко-технічного прогресу, саме цей період розвитку суспільства відзначився хижацьким ставленням до природних надр, їх спустошенням, забрудненням водоймищ, і зовсім мало уваги приділялося окультуренню та відновленню природних систем [97].

Розвиток екологічного законодавства в Україні має свою давню історію, в якій умовно можна виокремити декілька періодів. Зауважимо, що історично українські землі знаходились у складі різних держав, у яких по-різному відбувалось становлення сфери екологічного законодавства, що в кінцевому результаті й позначилося на стані довкілля.

Перший період започаткований ще за часів княжої доби, який проіснував аж до експансії Київської Русі (України) Росією та Польщею (IX – XV ст.). Зокрема, в часи правління Ярослава Мудрого, в його «Руській правді» – правничому кодексі Київської русі (XI ст.) вже були започатковані системні підходи до охорони довкілля. За шкоду, завдану флорі і фауні, карали так само, як і за негідні вчинки, вчинені щодо людини.

До другого періоду можна віднести часи Гетьманщини (XVII – XVIII ст.), що уособлюються із втратою Україною залишків автономії. Проіснував аж до лютневої 1917 року буржуазно-демократичної революції в Росії. Як і в княжі

часи, регламентується охорона лісів і байраків, полювання, рибальство, бджільництво та садівництво [31, с. 30], що говорить про високий рівень розвитку та інтелект наших предків.

У цей період бережливе ставлення до природи, відстоювання прав і свобод українців знаходить епізодичне відображення в наукових працях філософів, мислителів, учених, однак ці надбання широко не були відображені в писемних джерелах права. Цю ідею виношували, виборювали, збагачували, поглиблювали і реально втілювали в життя видатні мислителі України: П. Орлик, Т. Шевченко, М. Драгоманов, І. Франко, Л. Українка, М. Грушевський, О. Кістяківський та ін. Вже в проекті Конституції П. Орлика (1710 р.) декларується ідея «виправлення та підйому своїх природжених прав і вільностей», відновлення «усілякого природного права і рівності» [148].

Третій період пов'язаний з лютневою буржуазно-демократичною революцією 1917 року і встановленням радянської влади на території Східної України. В той же час західні землі перебували під владою Польщі, Чехії та Румунії. Цей період тривав до 1939 року.

Четвертий період, так званий радянський (післявоєнний), характеризувався постійним розширенням змісту права та розвитку екологічної освіти. Він проіснував до здобуття Україною права незалежної держави. Однак, хоча й було зроблено чимало в контексті становлення екологічного законодавства нашої країни, проте відбувалося спустошення природних надр, лісів та забруднення природних екосистем. Наслідки цієї діяльності населення України відчуває ще й досі [139, с. 159].

Проведений нами аналіз розвитку нормативно-правової бази екологічного законодавства в республіках колишнього СРСР свідчить про те, що основи екологічної політики частково були закріплені Конституцією СРСР 1936 року. Але ст. 135 Основного Закону закріплювала лише обов'язок громадян берегти та охороняти природні об'єкти, а про екологічні права людини і громадянина не згадується.

Водночас, розвиток змістовніших наукових ідей, присвячених питанням

охорони довкілля, був пов'язаний з прийняттям у 60-х роках ХХ століття комплексних законів з охорони природи.

Зокрема, 30 червня 1960 р. було прийнято Закон «Про охорону природи УРСР». У ст. 1 цього Закону було зазначено, що охорона природи полягає у збереженні, раціональному використанні, розширеному відтворенні та розвитку всіх її багатств. Державній охороні та регулюванню використання на території УРСР підлягали: земля, надра, водні ресурси, ліси, поєззахисні й водоохоронні лісополоси, зелені насадження, типові ландшафти, курортні місцевості, рідкісні й визначні природні об'єкти, державні заповідники та заказники, тваринний світ, атмосферне повітря та інші природні багатства, що знаходяться в господарському обігу, а також ті, що не експлуатуються [118].

Стаття 40 Конституції УРСР від 20 квітня 1978 р. [70], яка діяла на території України до прийняття нової Конституції (1996р.), закріпила сприятливе природне середовище як об'єкт конституційної охорони, що означало проголошення права громадян на сприятливе природне середовище.

Слід зазначити, що в законодавстві УРСР не було прямого закріплення конституційного права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Однак, прийняття Закону «Про охорону природи УРСР» мало позитивний вплив на природокористування в Україні. Його принципові положення були використані при розробці та ухваленні Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», який було ухвалено вже на початку становлення України як незалежної держави.

У цей час з'являється низка наукових статей, присвячених проблемам охорони природи, систематизації та кодифікації законодавства про охорону довкілля.

Зауважимо, що вагомий внесок у посилення екологізації законодавства зробили прийняті в наступні роки земельний, водний і лісовий кодекси, кодекс про надра, закони про охорону атмосферного повітря, про тваринний світ, в яких розглядається охорона окремого природного ресурсу у взаємозв'язку з

іншими природними ресурсами, навколишнім природним середовищем загалом [67, с. 24-25].

Відомий учений С. М. Кравченко зазначає, що рушійною силою формування інституту екологічних прав, віссю яких є «права людини на сприятливі умови навколишнього природного середовища», стала Стокгольмська конференція ООН із проблем навколишнього середовища (1972 р.) [76, с. 23].

Міжнародним співтовариством уперше були обговорені проблеми суто екологічних прав. Результатом проведення цієї конференції стало прийняття Декларації з навколишнього середовища.

Важливе значення для розвитку екологічного права мав науковий доробок відомого вітчизняного вченого Ю.С. Шемшученка, який у монографічному дослідженні «Правові проблеми екології» дійшов висновку, що право людини на сприятливе природне середовище становить окремий правовий інститут [159, с. 12]. З цим висновком не можна не погодитись.

Як бачимо, науковці поступово прийшли до твердження про необхідність закріплення на конституційному рівні права людини і громадянина на сприятливе навколишнє середовище.

Відомий учений Ю. С. Шемшученко, говорячи про «право на безпечне (здорове) навколишнє природне середовище» зазначає, що поняття «безпечне», «здорове» і «сприятливе» за змістом тотожні. Спираючись на Стокгольмську Декларацію, безпечне (здорове, сприятливе) навколишнє середовище – це середовище, якість якого дозволяє людині вести гідне і квітуче життя [160, с. 123].

Учені А. П. Гетьман та В. К. Попов розмежовують поняття «сприятливе середовище» і «безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище». Сприятливе середовище трактується ними як таке, що позитивно впливає на стан здоров'я людей та біологічні процеси функціонування живих організмів. Натомість, безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище – це таке, яке не впливає негативно на стан здоров'я людей, не

перевищує встановлених у законодавстві нормативів екологічної безпеки [35, с. 70].

П'ятий (сучасний) період почався з моменту здобуття Україною незалежності і триває й досі, коли фактично сформовані правові засади діяльності органів державної влади щодо забезпечення конституційного права людини та громадянина на екологічно безпечне довкілля.

Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., закріплювала обов'язок України дбати про екологічну безпеку громадян, генофонд нації та її молоде покоління. Цим документом уперше було проголошено право громадян на екологічно безпечне навколишнє середовище.

Декларацією було передбачено повновладдя народу України, який має виняткове право на володіння, користування і розпорядження національним багатством, до якого належать земля, її надра, вода й інші природні ресурси. Вимоги екологічної безпеки громадян, самостійного використання природних ресурсів, створення національної комісії радіаційного захисту населення України, збереження генофонду народу, її молодого покоління були виділені у спеціальному сьомому розділі «Екологічна безпека» Декларації про державний суверенітет України [84, с. 44].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року декларує й передбачає систему управління в галузі природокористування. Він закріплює право громадян України на безпечне для життя навколишнє середовище. Це невід'ємне право реалізовується шляхом участі громадян в обговоренні проектів законодавчих актів та інших рішень у галузі охорони навколишнього середовища; участі в розробці та здійсненні заходів щодо охорони природного середовища, раціонального використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні організації; отримання повної і достовірної інформації про стан навколишнього природного середовища [38, с. 22].

Як зазначено в ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», державній охороні й регулюванню використання на

території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів; природні ресурси (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ); природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні; здоров'я і життя людей [117].

Природні ресурси є найважливішими складовими навколишнього природного середовища, які використовуються чи можуть бути використані у виробничих, оздоровчих, рекреаційних та інших цілях.

Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні та інші, визначені законодавством України [67, с. 14, 18].

Отже, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначив коло суспільних відносин, які підпадають під його регулювання, а саме: збереження навколишнього природного середовища, попередження та усунення шкідливого впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище і здоров'я людини, а також оздоровлення та покращення стану навколишнього природного середовища тощо [93, с. 17].

Вагомий вплив на діяльність з охорони навколишнього природного середовища мала конференція ООН з проблем навколишнього середовища і розвитку, яка відбулася в червні 1992 року у Ріо-де-Жанейро. У конференції взяли участь 179 країн – членів ООН, в тому числі й Україна, яку на саміті представляв на той час голова Верховної Ради України І. Плющ.

Уперше було сформульовано концепцію сталого розвитку, яка містить основні положення: в центрі уваги – людина, яка повинна мати право на здорове життя в гармонії з природою; охорона навколишнього природного середовища повинна стати невід'ємною частиною процесу розвитку і не може розглядатися окремо від нього; задоволення потреби розвитку та збереження навколишнього природного середовища має поширюватися не лише на нинішнє, але й на майбутні покоління [8, с. 86].

Серед прийнятих на цій конференції документів варто згадати про «Порядок денний на XXI століття», як глобальний план дій держав. У ньому закладено більше 40 принципів та рекомендацій, що витікають із концепції сталого розвитку, зокрема, й у сфері охорони довкілля:

- обов'язковість проведення екологічної експертизи як умови реалізації проекту;

- надання фінансової допомоги на вирішення екологічних проблем та забезпечення бідних;

- нанесення екологічної інформації на товарні етикетки та інформування населення про вплив продуктів на здоров'я людини і на довкілля;

- стимулювання виробництва екологічно безпечних продуктів;

- визнання землі та природних ресурсів як валового національного багатства;

- прийняття заходів зі збереження біологічного різноманіття;

- протидія глобальному потеплінню;

- експертиза усіх хімічних речовин з точки зору їх загрози здоров'ю людини;

- заміна пестицидів біологічними засобами захисту рослин;

- забезпечення прав людини на інформацію про стан довкілля та ін. [8, с. 87].

На жаль, зазначені положення сповна не знайшли свого закріплення в програмах та державній політиці України.

Апогеєм законодавчої піраміди є Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., яка гарантує право людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля та відшкодування заподіяної порушенням цього права шкоди [69, ст. 50].

К.А. Рябець визначає право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля як одне з фундаментальних і всеосяжних суб'єктивних прав людини та громадянина, що зачіпає основи життєдіяльності, пов'язані з підтримкою нормальних екологічних, економічних і естетичних умов життя [134, с. 94].

В. Бредіхіна трактує право громадян на безпечне навколишнє природне середовище як сукупність закріплених у законі і гарантованих державою юридичних можливостей громадян реалізовувати свої інтереси в екологічно безпечному природному оточенні [16, с. 14].

Право на безпечне навколишнє середовище вміщує у своїй основі низку галузевих прав: право на стабільну екологічну обстановку; право на екологічне благополуччя; право на якісне, сприятливе, здорове навколишнє природне середовище; право на використання корисних властивостей природи для задоволення необхідних життєвоабезпечувальних фізіологічних і духовних потреб; право на охорону життя і здоров'я від несприятливих природних умов і природно-антропогенних факторів [4, с. 35-37].

Зауважимо, що порушення права на безпечне довкілля призводить до заподіяння шкоди здоров'ю та екологічним інтересам громадян.

Під екологічною шкодою розуміють «будь-яке погіршення стану навколишнього середовища, що відбулося внаслідок порушення правових екологічних вимог та пов'язане з цим будь-яке зменшення або зміна матеріальних та нематеріальних благ, що охороняються законом, включаючи життя і здоров'я людини, майно фізичних та юридичних осіб» [17, с. 495].

Т.В. Грушкевич право громадян на відшкодування шкоди, завданої порушенням права на безпечне для життя та здоров'я довкілля, розглядає як сукупність наданих уповноваженим особам юридичних можливостей отримати в процесуальному порядку відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу фізичних і юридичних осіб на навколишнє природне середовище [29, с. 86].

Вагомий внесок у вивчення проблеми адміністративно-правового регулювання охорони навколишнього природного середовища та управління цією сферою зробили такі вчені як : В. І. Андрейцев, О. М. Бандурка, П. Д. Біленчук, В. С. Джигирей, А. П. Гетьман, Є. В. Додін, І. П. Голосніченко, І. А. Дмитренко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков, О. О. Погрібний, В. І. Семчик, В. К. Шкарупа, Ю. С. Шемшученко, О. М. Ткаченко, В. В. Ярчук,

О. М. Хіміч, В. А. Ліпкан, М.І. Малишко, М.Й. Коржанський, А.П. Ключніченко та ін., що свідчить про актуальність цього питання.

Науково-теоретичні погляди кращих представників радянської школи екологічного права – В. Л. Мунтяна, В. В. Петрова, О. С. Колбасова, С. О. Боголюбова та ін., присвячені з'ясуванню змісту поняття «навколишнє природне середовище».

Вивчення взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища знаходить своє відображення у працях таких науковців як : В. А. Зуєв, І. Д. Казанчук, Н. І. Золотарьова, О. С. Мірошніченко, В. Ю. Ксендзюк, В. М. Тюн, Ю. С. Назар та ін.

Однак, у цих наукових дослідженнях сповна не висвітлюються питання щодо комплексної взаємодії органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів та громадських формувань через призму адміністративно-правової охорони довкілля, а здебільшого акцент робиться лише на зв'язок поліції з громадськістю.

Отже, доводиться констатувати той факт, що не вирішеною залишається проблема узгодження взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, а також наділення їх додатковими повноваженнями або ж усунення дублювання юрисдикційних функцій, що зумовлює необхідність детального, комплексного дослідження.

Водночас, на нашу думку, у зв'язку із намаганням України стати повноправним членом ЄС законодавство держави у сфері охорони навколишнього природного середовища необхідно привести у відповідність до вимог європейських стандартів.

Особливу увагу слід приділити стимулюванню екологічного виробництва для підприємств різних форм власності та розробці нормативно-правової бази з регламентування діяльності таких підприємств, а також сформувати чітку систему ліцензування, сертифікації та акредитації суб'єктів екологічного підприємництва.

На підставі вище сказаного можна констатувати, що покращення стану

навколишнього природного середовища можна досягнути за умови вдосконалення адміністративного та екологічного законодавства на державному рівні, розробки та прийняття дієвих програм на рівні територіальних громад, налагодження системи моніторингу, а також забезпечення системної взаємодії суб'єктів у сфері охорони довкілля.

1.2 Теоретико-методологічні підходи до вивчення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища

Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища належить до числа складних системних об'єктів дослідження. Її складність, багатогранність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення.

Процес пізнання, як основа будь-якого наукового дослідження, є складним і вимагає концептуального підходу на основі певної методології, застосування певних методів [96, с. 23].

Методологія – це тип раціонально-рефлексивної свідомості, спрямований на вивчення, удосконалення і конструювання методів. Поняття «методологія» має два основних значення: по-перше, це – система певних правил, принципів і операцій, що застосовуються у тій чи іншій сфері діяльності (в науці, політиці, мистецтві тощо); по-друге, це – вчення про цю систему, загальна теорія метода [96, с. 25].

Саме ж поняття «метод» означає шлях, спосіб досягнення певної мети, тобто спосіб здобуття нового знання про певну реальність [154, с. 23].

Досьогодні філософи й теоретики не можуть дійти єдності поглядів щодо методу, методики й методології.

Як зазначає П.М. Рабінович [129, с. 213-214], методологія юридичної науки – це система підходів, методів і засобів науково-юридичного дослідження, а також вчення про їх використання при вивченні державно-правових явищ. До складу цієї методології входять:

– філософсько-світоглядні підходи (наприклад, матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний, визнання чи заперечення об'єктивних соціальних, зокрема право-державних, закономірностей і можливостей їх пізнання, здобуття об'єктивно істинних знань про них);

– загальнонаукові методи, тобто такі, які використовуються в усіх або у більшості наук (наприклад, структурний, функціональний, сходження від абстрактного до конкретного, формально-логічні процедури: аналіз, синтез тощо);

– групові методи, тобто такі, котрі застосовуються лише у певній групі наук, скажімо, тільки у суспільствознавстві (наприклад, метод конкретно-соціологічного дослідження);

– спеціальні методи, тобто такі, що є прийнятними лише для дослідження предмета саме юридичної науки (наприклад, способи уясування (тлумачення) юридичних норм, специфічні методи узагальнення юридичної практики);

– засоби дослідження, тобто способи виявлення, фіксування, збирання, систематизації інформації про право-державні факти, явища – емпіричні засоби і способи пояснення фактів, виявлення зв'язків між ними, побудови понять, концепцій, прогнозів – теоретичні засоби.

Усі названі групи методів і засобів пізнання є безумовно необхідними для здійснення повноцінного, всебічного, завершеного право-державного дослідження; кожна з них може знадобитись на певному його етапі [129, с. 213-214].

Методологія права, на думку Д. А. Керімова, становить «загальнонауковий феномен, що поєднує всю сукупність принципів, засобів і методів пізнання (світогляд, філософські методи пізнання і вчення про них, загально- і конкретно-наукові поняття і методи), вироблених усіма суспільними науками, у тому числі й комплексом юридичних наук, і застосовуваних у процесі пізнання специфіки правової дійсності, її практичного перетворення» [56, с. 52].

Методологія – це вчення, цілісна теорія з поняттями й категоріями,

світогляд, через призму яких і здійснюється пізнання з допомогою методів у відповідності з технологією їх застосування – методикою.

Методику розуміють як вчення про сукупність прийомів, способів і організацію застосування методів наукового пізнання [73, с. 5- 6].

Методологія виконує такі функції:

– визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динамічні процеси та явища;

– спрямовує, передбачає особливий шлях, на якому досягається певна науково-дослідницька мета;

– забезпечує всебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається;

– допомагає введенню нової інформації до фонду теорії науки;

– забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці;

– створює систему наукової інформації, що ґрунтується на об'єктивних фактах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [158, с. 56].

Методологія як самостійна галузь знання охоплює усю різноманітність методологічних і методичних принципів та прийомів, операцій та форм побудови наукового знання.

До загальнонаукових принципів дослідження, що впливають з філософських засад методології та логіки науки, слід віднести:

– системність (розкриття цілісності об'єкта як системи та створення єдиної цілісної картини);

– єдність теорії та практики (пояснювальний принцип наукового пізнання та завдання науки на службі практиці);

– детермінізм (визнання об'єктивності закономірного взаємозв'язку та взаємообумовленості явищ);

– єдність теоретичного та емпіричного (цілісність структури дослідження, практична перевірка пізнавальних проблем) [100, с. 420].

Отже, методологія права становить керівну ідею, систему світоглядних

принципів, що виявляють себе на всьому шляху дослідження права, а також обґрунтування такої ідеї [154, с. 24].

Одержання необхідного результату безпосередньо залежить від вихідної теоретичної позиції, від принципового підходу до постановки проблеми й визначення шляху дослідницького пошуку [28, с. 11].

За визначенням Г.І. Рузавіна [131, 132], метод пізнання, або метод дослідження – це деяка специфічна процедура, що складається з певних дій або операцій, за допомогою яких здобувається й обґрунтовується нове знання в науці.

У кожному науковому дослідженні можна виокремити два рівні:

- 1) емпіричний (на якому відбувається процес накопичення фактів);
- 2) теоретичний (досягнення синтезу знань у формі наукової теорії).

Виходячи з цього, загальні методи пізнання можна поділити на три групи:

- методи емпіричного дослідження;
- методи, що використовуються на емпіричному і теоретичному рівнях;
- методи теоретичного дослідження [32, с. 54].

Не зважаючи на приналежність методів до тієї чи іншої групи, у процесі дослідження вони взаємодіють доповнюючи один одного, спрямовуючись на отримання нових знань.

На нашу думку, в галузі права чільне місце посідає графічний метод, суть якого зводиться до зображення структури, ієрархії та взаємозалежності окремих законодавчих актів, алгоритмізації їх формування та імплементації в процесі судочинства.

Серед методів дослідження охорони навколишнього природного середовища чільне місце займають соціологічні методи.

Універсальним методом збору інформації щодо проблеми охорони навколишнього природного середовища є опитування, метод за допомогою якого можливе одержання первинної інформації, що ґрунтується на усному або письмовому зверненні до сукупності людей з питаннями, зміст яких є проблемою дослідження на емпіричному рівні [144, с. 254].

За допомогою опитування можна одержати інформацію, яка не завжди відображена в документальних джерелах чи доступна прямому спостереженню. До опитування вдаються, коли необхідним, а часто і єдиним, джерелом інформації є людина – безпосередній учасник, представник, носій досліджуваних явища чи процесу [26, с. 436].

Так, проведення анкетування на визначених територіях дає змогу виявити причини та фактори вчинення екологічних правопорушень, а також потенційні загрози навколишньому природному середовищу.

У контексті нашого дослідження буде доцільним проведення опитування громадян, працівників органів місцевого самоврядування, членів громадських організацій тощо.

Ефективним методом збору інформації про правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища є метод аналізу документів, який дає змогу проникнути у глибину документа, всесторонньо проаналізувати його зміст і на цій основі розробити профілактичні та адміністративно-правові заходи щодо запобігання та усунення негативного антропогенного впливу на навколишнє природне середовище.

Використання статистичного методу надає змогу встановлення кількісних показників правопорушень у галузі охорони навколишнього природного середовища, що дозволяє розробити і здійснити комплекс заходів, спрямованих на поступове зниження їх чисельності.

Метод порівняння дозволяє визначити подібність і відмінність предметів і явищ, теорій, точок зору, виявити те спільне, що властиво двом або декільком об'єктам, а виявлення спільного є шаблоном на шляху до пізнання закономірностей і законів.

Для порівняння можна використовувати такий алгоритм:

- розглянути кожен досліджуваний об'єкт або явище окремо;
- виокремити ознаки, за якими можна їх порівняти;
- порівняти об'єкти або явища по всіх ознаках відносно одного об'єкта або явища;

- визначити спільне;
- визначити відмінності [28, с. 17].

У нашому дослідженні використання методу порівняння дає змогу з'ясувати сутність таких понять як: «природа», «природне середовище», «навколишнє середовище», «навколишнє природне середовище», «довкілля».

Натомість, вибір того чи іншого методу досліджень залежатиме, першочергово, від завдання дослідження, що слугуватиме системнішому вивченню досліджуваної проблеми, пов'язаної з налагодженням дієвої взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, удосконаленням адміністративно-правового регулювання у цій сфері, а відтак і наближенням вітчизняного законодавства до європейських стандартів.

1.3 Нормативно-правові засади адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища

Сьогодні, як ніколи гостро, стоїть проблема охорони навколишнього природного середовища, оскільки забезпечення екологічного благополуччя населення є запорукою здорової нації.

Екологічна безпека суспільства та збереження природного середовища життєдіяльності населення – головні умови стійкого економічного й соціального розвитку України.

З огляду на це державна політика України повинна бути спрямована на охорону навколишнього природного середовища, забезпечення екологічних прав громадян.

Зауважимо, що побудова екологічної політики України на низці принципів, ґрунтовних ідей мусить забезпечити її невідчужуваний характер, теоретичну і наукову обґрунтованість, ефективність і практичність у майбутньому [27, с. 80].

Збереження довкілля для нинішнього і прийдешніх поколінь у сучасній теорії права і конституційній практиці розглядається як спільний обов'язок

держави, громадянського суспільства і людини. Такий підхід можна визначити як еколого-правовий імператив, що сприйнятий майже в усіх державах світу [45, с. 3-4].

У Новому тлумачному словнику української мови пропонується таке визначення «засад»: це вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки [163, с. 95].

Джерелами адміністративно-правових норм, що стосуються регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища і раціонального використання природних ресурсів, є Конституція України, закони України, нормативно-правові акти Верховної Ради України, Президента України, органів виконавчої влади України, керівників державних підприємств, об'єднань, установ і організацій, місцевих рад, їх виконавчих органів, місцевих державних адміністрацій.

Конституція України і закони мають найвищу юридичну силу та становлять першооснову всього законодавства [42, с. 272].

Основний Закон, який був прийнятий 28 червня 1996 р., встановлює засади екологічної політики України та обов'язки держави щодо забезпечення екологічної безпеки регіонів. Виступає гарантом екологічних прав громадян.

До найважливіших прав людини, які закріплені в Конституції України, належить право власності на природні ресурси.

Статтею 13 Конституції України передбачено, 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. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування [69].

Земля як елемент навколишнього природного середовища, що перебуває у тісному взаємозв'язку з іншими його складовими – водними ресурсами, лісами, тваринним та рослинним світом, є головним фактором життєзабезпечення населення та засобом виробництва, необхідним для

функціонування всіх галузей народного господарства. З огляду на це стає очевидною соціально-економічна актуальність забезпечення дбайливого та розумного ставлення до землі. Проголошення у статті 14 Конституції України землі основним національним багатством, що перебуває під охороною держави, створило необхідні умови для зміцнення в Україні законності у сфері земельних відносин, а також зумовило необхідність пошуку нових і вдосконалення існуючих засобів для її забезпечення [88, с. 1].

Виходячи із зазначеного вище Конституційного положення, держава, її органи, а також юридичні і фізичні особи в процесі своєї діяльності, пов'язаної з впливом на довкілля, зобов'язані здійснювати комплекс заходів, спрямованих на дотримання відповідної якості навколишнього середовища, покращення його стану тощо [58, с. 118].

Конституція України проголошує, що людина, її життя і здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед громадянами за свою діяльність, зокрема й у сфері охорони навколишнього природного середовища [69, ст. 3].

Особливим об'єктом правової охорони навколишнього природного середовища є життя та здоров'я людини. Останнє перебуває в прямій залежності від стану навколишнього природного середовища. Таким чином, стан здоров'я людини є одним з основних екологічних критеріїв якості навколишнього природного середовища.

Враховуючи кризову екологічну ситуацію, першочерговим завданням держави та її органів є охорона і відновлення довкілля з метою збереження генофонду України.

М.І. Малишко вважає, що серед прав людини, які стосуються екологічної сфери, можна назвати також право на охорону здоров'я, яке забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм, а також право на забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення [84, с. 45].

У статті 16 Основного закону України визначено, що забезпечення

екологічної безпеки і підтримка екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави [69].

О.С. Заржицький у монографічному дослідженні розглядає екологічну безпеку як компонент національної безпеки, що гарантує захищеність життєво важливих інтересів людини, суспільства, довкілля та держави від реальних або потенційних загроз, що їх створюють антропогенні чи природні чинники. Вона передбачає створення централізованого і регіональних багатоступеневих механізмів соціально-екологічного управління з метою гарантування мінімальних умов екологічно небезпечного існування кожному громадянину Української держави, є складовою системи міжнародної екологічної безпеки [45, с. 60, 83-84].

В.А. Ліпкан визначив екологічну безпеку як складову національної безпеки, процес управління системою національної безпеки, за якого державними і недержавними інституціями створюються сприятливі умови для забезпечення екологічної рівноваги і гарантується захист середовища проживання населення країни і біосфери загалом, атмосфери, гідросфери, літосфери і космосфери, видового складу тваринного і рослинного світу, природних ресурсів, збереження здоров'я, життєдіяльності людей [82, с. 261].

Об'єктом правовідносин із забезпечення екологічної безпеки є навколишнє природне середовище, яке не несе загроз для найвищих соціальних цінностей і характеризується такими ознаками:

– сприятливістю, тобто таким якісним станом, за якого відбувається позитивний вплив на життя людини та біологічні процеси, що забезпечують розвиток та функціонування живих організмів у конкретній екологічній обстановці;

– відсутністю ризиків для життя та здоров'я людини, в тому числі можливостей настання будь-яких генетичних, психологічних, психічних, фізіологічних, патологічних та інших дефектів у конкретних природно-соціальних умовах та часі життя людини [5, с. 8-9].

У науковій літературі екологічна безпека розглядається також як правовий принцип. Як зазначає М.Н. Копилов, поняття екологічної безпеки є критерієм, кінцевою ціллю, основним принципом природокористування і охорони навколишнього природного середовища [71, с.119].

М.М. Бринчук також вважає, «що забезпечення екологічної безпеки» може розглядатись як один із основних принципів природокористування та охорони навколишнього природного середовища, відповідно до якого будь-яка екологічно важлива діяльність, а також природоохоронні заходи, що передбачені законодавством та реалізуються на практиці, повинні оцінюватись з позиції екологічної безпеки [18, с. 41-42].

Конституція України у ч. 2 ст. 50 декларує також право вільного доступу до інформації про стан довкілля (екологічної інформації) [69].

Відносини, що пов'язані з реалізацією права громадян на інформацію про стан довкілля, регулюються Законом України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року. Цей Закон визначає інформацію про стан довкілля як один з основних видів інформаційної діяльності [108].

У Конвенції «Про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля» від 25 червня 1998 р. чітко сформульовано поняття «екологічна інформація». Так, згідно з п. 3 ст. 2 цієї Конвенції, екологічна інформація – це будь-яка інформація в письмовій, аудіовізуальній, електронній чи будь-якій іншій матеріальній формі про:

- стан складових навколишнього середовища та їх взаємодію: стан атмосфери і повітря, стан води, стан ґрунту, стан землі, стан ландшафтів, стан природних об'єктів, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми;

- фактори, що впливають чи здатні вплинути на складові навколишнього природного середовища: речовини, енергія, шум, випромінювання;

- діяльність або заходи, які впливають чи можуть вплинути на складові навколишнього природного середовища: адміністративні заходи, угоди в галузі

навколишнього середовища, екологічна політика, законодавство, плани, програми;

– аналіз затрат і результатів та інший економічний аналіз та припущення, використані в процесі прийняття рішень з питань, що стосуються навколишнього природного середовища.

– стан здоров'я та безпеки людей, умови життя, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових навколишнього природного середовища [68].

Право на інформацію про стан довкілля включає в себе низку можливостей, зокрема: вільний доступ до такої інформації; змогу вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати її; одержувати таку інформацію в установленому порядку шляхом звернення з інформаційним запитом до уповноважених на це органів державної влади і самоврядування [108]; оскаржувати в адміністративному та судовому порядку порушення реалізації права на інформацію про стан довкілля.

Органи державної влади, місцевого і регіонального самоврядування зобов'язані інформувати громадськість про свою діяльність та прийняті ними рішення – так забезпечується реалізація права на інформацію. Це право громадян охороняється законом, і держава гарантує всім учасникам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації [14].

Право на доступ до екологічної інформації, яке дозволяє громадянам активно залучатися до захисту довкілля, контролювати діяльність підприємств, установ та організацій, покладає на державні органи відповідальність за прийняті рішення та забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля. Важливість права доступу громадян до екологічної інформації вимагає створення відповідних гарантій, зокрема, неможливість обмеження цього права шляхом віднесення екологічної інформації до комерційної таємниці [11, с. 12].

На нашу думку, можливість доступу до інформації про стан довкілля є складовою реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Однак, на практиці виникають труднощі в процесі реалізації цього права. Відсутність

доступу до екологічної інформації позбавляє громадян змоги об'єктивно оцінити ситуацію.

Окрім цього, як зауважує А. Євстігнєєв, чинне законодавство залишає поза увагою гарантування достовірності і повноти екологічної інформації, що надається фізичним особам, які мають право на її отримання. Як бачимо, навіть отримавши відповідну інформацію, особа не може бути впевненою в тому, що вона відповідає дійсності та стосується всіх аспектів природокористування, які можуть порушувати екологічну безпеку. В свою чергу, суб'єкти вказаного користування мають змогу надавати неповну або таку, що не відповідає дійсності, інформацію про вплив їх діяльності на людей, що є неприпустимим [40, с. 96].

В.В. Костицький зазначає, що необхідно також передбачити й те, що інформація, яка подається населенню, окремим громадянам, повинна містити аналіз забруднення в порівнянні зі встановленими екологічними нормативами [74, с. 275].

Для того аби право вільного доступу до інформації про стан довкілля не було суто декларативним, необхідно в найближчій перспективі розробити та прийняти комплексний нормативно-правовий акт, який би чітко та сповна визначив коло суб'єктів, зобов'язаних здійснювати екологічне інформаційне забезпечення, а також механізм реалізації права на екологічну інформацію.

Поряд із життєвоважливими та необхідними для громадян правами, про які вже згадувалося раніше, Основний Закон закріпив і обов'язок кожного не завдавати шкоди природі та відшкодовувати завдані ним збитки, що має важливе значення для її захисту [69].

Своєрідним продовженням вищезазначеного Конституційного положення є ст. 12 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка покладає на громадян такі обов'язки:

– берегти природу, охороняти, раціонально використовувати її багатства відповідно до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

- здійснювати діяльність з додержанням вимог екологічної безпеки, інших екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів;
- не порушувати екологічні права і законні інтереси інших суб'єктів;
- вносити штрафи за екологічні правопорушення;
- компенсувати шкоду, заподіяну забрудненням та іншим негативним впливом на навколишнє природне середовище та ін. [117].

Проголошення в Конституції України зазначених норм свідчить про визнання Україною міжнародних стандартів щодо забезпечення прав і свобод людини, закріплених Загальною декларацією прав людини та міжнародними пактами в цій сфері.

Однак, справжня суть правової держави полягає не тільки в проголошенні і закріпленні основних прав і свобод людини, але й у забезпеченні їх успішної реалізації. Завданням правової науки є встановлення зв'язку проголошених прав і чітко відпрацьованих механізмів, процедур, що надійно забезпечують їх реалізацію. Іншими словами, суть проблеми полягає в гармонійному поєднанні двох зустрічних процесів – практичного здійснення громадянами своїх суб'єктивних прав і його забезпечення з боку держави та її органів за допомогою різних заходів правового регулювання [15, с. 56].

Не менш важливими є і Закони, якими регулюються відносини у галузі екології, зокрема, вже згадуваний нами Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року.

Він є комплексним, базовим, системоутворюючим законом у сфері екологічного законодавства України, який закріплює мету, завдання, принципи та механізми забезпечення ефективного природокористування, охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки.

Норми і принципи Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» знаходять свою подальшу конкретизацію і в нормах базового закону, і на рівні положень спеціальних законів. Така дворівнева реалізація принципів охорони навколишнього середовища дозволяє значно конкретизувати їх вимоги, наблизити до суспільної практики [75, с. 51].

Зауважимо, що екологічні права громадян, проголошені Конституцією України, забезпечуються системою гарантій. Так, згідно зі ст. 10 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» ними є: проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; зобов'язання міністерств, відомств, підприємств, установ, організацій здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації народногосподарських об'єктів; участь громадських об'єднань і громадян у діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища; здійснення державного та громадського контролю за додержанням законодавства про охорону навколишнього природного середовища; компенсація в установленому порядку шкоди, заподіяної здоров'ю і майну громадян внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; невідворотність відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; створення та функціонування мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації [117].

У ст. 33 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплені екологічні нормативи, які встановлюють гранично допустимі викиди та скиди в навколишнє природне середовище забруднюючих хімічних речовин, рівні допустимого шкідливого впливу на нього фізичних та біологічних факторів [117].

Екологічне нормування має на меті встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки територіальних громад та біоенергетичної рівноваги природних екосистем.

Водночас екологічне нормування встановлює гранично допустимі норми щодо викидів і скидів забруднювальних речовин в біосферу, рівні шкідливого впливу фізичних, біологічних і хімічних факторів, що в кінцевому результаті повинно позначитись на зменшенні антропогенного впливу людини і суспільства загалом до меж, у яких допускається незначна зміна в природних екосистемах, а це, в свою чергу, дає змогу для їх саморегуляції та відновлення [130, с. 130].

Закріплені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» принципи охорони довкілля є основними засадами формування екологічної політики в регіонах та на місцевому рівні.

До них належать:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість дотримання екологічних стандартів, нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

- гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;

- запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

- екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій;

- збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;

- обов'язковість оцінки впливу на довкілля;

- гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду;

- науково обгрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

- безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;
- компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;
- поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;
- вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва;
- встановлення екологічного податку, збору за спеціальне використання води, збору за спеціальне використання лісових ресурсів, плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України [117].

На нашу думку, цей перелік варто доповнити такими принципами:

- екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і навколишнім природним середовищем. Виходячи з цього принципу, антропогенне навантаження на природні екосистеми не повинно перевищувати межі, за якими відбуваються процеси, що призводять до загрозливих життю та здоров'ю людини ситуацій. Його порушення призведе до зниження екологічної стійкості та продуктивності біоекономічної системи «людина – виробництво – природне середовище».
- взаємодії та системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Лише комплексна взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань дозволить ефективно та своєчасно реагувати на вчинення екологічних правопорушень, віднайти способи протидії цим правопорушенням та вживати відповідні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки.

У свою чергу, встановлення системних зв'язків між цими органами забезпечить цілісність функціонування у вирішенні питань з охорони навколишнього природного середовища.

Відносини у сфері використання й охорони навколишнього природного середовища врегульовано також постановами Верховної Ради України.

Варто звернути увагу на «Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [114], затверджені Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р.

Згідно з цим документом до основних пріоритетів охорони довкілля належать: гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля; поліпшення екологічного стану басейнів рік України та якості питної води; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах; будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд; запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їх екологічного стану; формування збалансованої системи природокористування та адекватна структурна перебудова виробничого потенціалу економіки, екологізація технологій у промисловості, енергетиці, будівництві, сільському господарстві, на транспорті; збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, заповідна справа [114].

Проголошена в цьому документі національна екологічна політика мала важливе значення для розв'язання екологічних проблем на національному, регіональному, місцевому, об'єктивному рівнях та на рівні особистості [75, с. 49].

У механізмі реалізації Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки важливе регулювально-забезпечувальне значення має розвинена система екологічного законодавства, основні доктринальні ідеї якої втілені в цьому основоположному політико-правовому документі [6, с. 74].

Поряд із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» в Україні діють спеціалізовані: Земельний, Лісовий, Водний Кодекси, Кодекс України «Про надра», Закони «Про охорону атмосферного повітря», «Про оцінку впливу на довкілля», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про природно-заповідний фонд України», «Про Червону книгу України» тощо. Розглянемо деякі з них.

Так, в ч. 3. ст. 1 Земельного кодексу України від 25 жовтня 2001 року зазначено: «використання власності на землю не може завдавати шкоди правам і свободам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі» [47]. Це положення має вагоме значення, оскільки земля є самостійним природним об'єктом. Від її якісного стану залежить стан всього довкілля, а також життя і здоров'я людей.

Маючи на меті охорону і раціональне використання земель, Земельний кодекс встановлює обов'язки власників земельних ділянок:

- використовувати землю відповідно до цільового призначення;
- додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля;
- підвищувати родючість ґрунтів та зберігати інші корисні властивості землі;
- зберігати геодезичні знаки, протиерозійні споруди, мережі зрошувальних і осушувальних систем та ін. [47].

Норми Лісового кодексу України, прийнятого 21 січня 1995 року, регулюють відносини з охорони і відтворення лісів, посилення їх корисних властивостей та підвищення продуктивності, раціонального використання лісів з метою задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах [31, с. 261].

Усі води (водні об'єкти) в Україні утворюють єдиний державний фонд, який включає в себе озера, річки, струмки, канали, підземні води та джерела, а також внутрішні моря й територіальні води України [22]. Водний кодекс України, прийнятий 6 червня 1995 року, забезпечує правову охорону вод від забруднення, засмічення і виснаження, а також регулює порядок їх використання.

Водний кодекс України включає також адміністративно-правові заходи попереджувального характеру, а саме: встановлення водоохоронних зон; встановлення зон санітарної охорони; охорона водних об'єктів, віднесених до категорії лікувальних; охорона підземних вод; запобігання забрудненню вод добривами і хімічними засобами захисту рослин тощо.

Кодекс України про надра, прийнятий 27 липня 1994 року, регулює гірничі відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування безпеки людей, майна, навколишнього природного середовища при користуванні надрами.

Для захисту надр від псування, самовільного і нераціонального використання Кодекс України про надра покладає на користувачів надр певні обов'язки:

- використовувати надра відповідно до цілей, для яких їх було надано;
- забезпечувати повноту геологічного вивчення, раціональне, комплексне використання та охорону надр;
- забезпечувати безпеку людей, майна та навколишнього природного середовища;
- приводити земельні ділянки, порушені при користуванні надрами, в стан, придатний для подальшого їх використання у суспільному виробництві;
- виконувати інші вимоги щодо користування надрами, встановлені законодавством України та угодою про розподіл продукції [61].

З урахуванням діючого в Україні екологічного законодавства нами побудована модель реалізації концепції сталого розвитку територіальних громад, яка подана в додатку А.

Отже, на підставі аналізу нормативно-правових засад адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища можна зробити висновок про те, що ці нормативно-правові акти значною мірою позначаються на всіх видах людської діяльності територіальних громад. Однак їх правове поле повинно бути більш взаємопов'язаним та узгодженим, що дасть змогу

забезпечити системну взаємодію всіх суб'єктів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Висновки до розділу 1

Здійснений аналіз питань, зазначених у вказаному розділі, дає змогу зробити наступні висновки:

1. Досліджено історичні аспекти формування та розвитку законодавчої бази з охорони навколишнього природного середовища в Україні, адже оновлення природоохоронного законодавства є неможливим без урахування минулого досвіду. На основі цього виокремлено п'ять періодів, кожен з яких відображає конкретну історичну епоху.

2. Зазначено, що людство поступово приходить до усвідомлення того, що надмірне навантаження на навколишнє природне середовище породжує явища і процеси, руйнівний процес яких щораз завдає непоправної шкоди і самій природі, і розвитку світових цивілізацій загалом. Оскільки людина є невід'ємною складовою природи, її діяльність повинна здійснюватися в чіткій відповідності вимогам законів щодо охорони навколишнього природного середовища і бути підпорядкованою лише їм.

3. Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища розглядається як діяльність держави та її компетентних органів, спрямована на врегулювання екологічних конфліктів, забезпечення належного стану навколишнього природного середовища та його компонентів, профілактику вчинення екологічних правопорушень і полягає у застосуванні уповноваженими органами й посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративних проступків у сфері охорони навколишнього природного середовища.

4. Звернено увагу, що покращення стану навколишнього природного середовища можна досягнути за умови вдосконалення адміністративного та екологічного законодавства на державному рівні, розробки та прийняття дієвих

програм на рівні територіальних громад, налагодження системи моніторингу, а також забезпечення системної взаємодії суб'єктів у сфері охорони довкілля.

5. До системи принципів охорони навколишнього природного середовища пропонуємо додати: а) принцип екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і навколишнім природним середовищем. Виходячи з цього принципу, антропогенне навантаження на природні екосистеми не повинно перевищувати межі, за якими відбуваються процеси, що призводять до загрозливих життю та здоров'ю людини ситуацій. Його порушення призведе до зниження екологічної стійкості та продуктивності біоекономічної системи «людина – виробництво – природне середовище»; б) принцип взаємодії та системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Лише комплексна взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань дозволить ефективно та своєчасно реагувати на вчинення екологічних правопорушень, віднайти способи протидії цим правопорушенням та вживати відповідні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки. У свою чергу встановлення системних зв'язків між цими органами забезпечить цілісність функціонування у вирішенні питань з охорони навколишнього природного середовища.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

2.1 Суб'єкти охорони навколишнього природного середовища, їх компетенція та повноваження

Створення ефективної системи державного управління природоохоронною сферою потребує залучення скоординованих зусиль практично всіх учасників суспільних відносин, котрі виникають у сфері взаємодії суспільства і природи.

В.І. Андрейцев під управлінням у галузі охорони довкілля розуміє врегульовані правовими нормами суспільні відносини, в яких реалізується діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, що спрямована на забезпечення ефективного використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки юридичними і фізичними особами, дотримання екологічного законодавства, попередження екологічних правопорушень та захист екологічних прав громадян [4, с. 135].

На думку О.С. Колбасова, поняттям управління в сфері природокористування охоплюються такі види діяльності як: видання підзаконних нормативних актів; здійснення оперативних господарських, виконавчо-розпорядчих заходів; вивчення та облік стану і використання природних ресурсів; контроль та нагляд за виконанням законів про охорону природи; боротьба з порушеннями природоохоронного законодавства [62, с. 176].

Метою державного управління охороною навколишнього природного середовища є контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, раціональним використанням природних ресурсів, їх відновленням та

відтворенням, а також забезпечення належної якості середовища проживання людини й природокористування. Адже охорона природи, оздоровлення навколишнього середовища людини в обсягах, які забезпечують стійкість довкілля, є головними заходами, які допоможуть зберегти нашу цивілізацію та біосферу.

Усвідомлення характеру масштабів природно-техногенних загроз національній безпеці України потребує застосування адекватних заходів з боку держави та проведення виваженої державної політики. Важливим фактором успішної реалізації екологічної стратегії є комплексне правове регулювання якості довкілля в Україні, розвиток і створення оптимального законодавства в галузі забезпечення екологічної безпеки з метою врегулювання суспільних відносин даної сфери [45, с. 136].

Як зазначає А.Д. Урсул, основною метою держави має стати збереження біосфери, її стійкості та можливостей її природної еволюції. До змісту екологічної функції повинно увійти забезпечення соціально-екологічного виживання та гарантування екобезпеки. По суті, екологічна функція держави має стати другою за значенням після економічної, яка сьогодні найбільше впливає на прийняття державних рішень. Без такої зміни державних пріоритетів розраховувати на поліпшення стану довкілля та гарантування екобезпеки не доводиться. Зниження екологічної функції держав прирікає населення на локальні екологічні катастрофи та загрожує глобальною катастрофою [153].

Екологічна функція держави здійснюється у забезпеченні збалансованого співвідношення екологічних та економічних інтересів суспільства, наданні необхідних гарантій для реалізації і захисту прав людини на сприятливе для життя навколишнє середовище [45, с. 21].

В Україні існує система органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища – це юридично самостійні державні, самоврядні й громадські інституції, уповноважені здійснювати організаційно-розпорядчі, координаційні, консультативні, організаційно-експертні, контрольні та інші функції в галузі забезпечення екологічної безпеки,

ефективного використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища [130, с. 130-131].

Державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється органами загальної компетенції та спеціальної компетенції.

Варто погодитись з думкою В. А. Зуєва, який підтримує позицію тих учених, які не обмежують коло державних органів екологічного управління загальної і спеціальної компетенції лише органами виконавчої влади. З огляду на те, що екологічне управління не зводиться до виконавчо-розпоряджувальних дій і має дещо ширші повноваження (в тому числі встановлення засад екологічної політики і цілей управління, врегулювання найважливіших питань), автор висловлює твердження про справедливість віднесення Верховної Ради України і Президента України до органів державного екологічного управління загальної компетенції [50, с. 9].

Виходячи із вищезазначеного, систему органів управління загальної компетенції складають: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, правоохоронні органи (зокрема, але не виключно Національна поліція).

Необхідно зауважити, що в сфері охорони навколишнього природного середовища чільне місце в налагодженні раціональної системи управління та правового забезпечення відводиться обласним, районним, селищним і сільським радам як повноважним представникам органів місцевого самоврядування, а також їх виконавчим органам. При цьому роль рад і їх відповідальність у сфері охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів значно посиляться, що впливає із Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [126].

Що стосується Національної поліції, то її слід наділити додатковою

компетенцією та повноваженнями з охорони навколишнього природного середовища, що сприятиме підвищенню рівня його захисту.

До органів управління спеціальної компетенції пропонуємо віднести: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України. А також урядові органи державного управління із спеціальними повноваженнями: Державна екологічна інспекція України; Департамент заповідної справи; Державна гідрометеорологічна служба; Державне агентство рибного господарства України.

Окремою ланкою в системі органів управління охороною навколишнього природного середовища слід виокремити громадські формування, які не відносяться ні до органів загальної компетенції, ні до органів спеціальної компетенції.

Отже, систему органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища складають:

- органи загальної компетенції;
- органи спеціальної компетенції;
- громадські формування.

Вважаємо за доцільне зауважити, що Законодавство України не дає визначення і не розмежовує поняття і види органів загальної та спеціальної компетенції, які здійснюють державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Натомість ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» лише закріплює та визначає перелік державних інституцій і органів, які здійснюють управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

На підставі вище викладеного вбачається необхідність у доповненні ст.16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначенням понять та чіткої класифікації органів загальної та спеціальної

компетенції, які здійснюють державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Провідне місце у системі органів правового регулювання відносин, які виникають у сфері охорони довкілля, належить Верховній Раді України, яка зробила вагомий внесок у створення й прийняття природоохоронного законодавства.

Верховна Рада України ратифікувала значну кількість міжнародних договорів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Виключно законами України, прийнятими Верховною Радою України, визначаються: права, свободи й обов'язки людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод (п. 1 ст. 92), включаючи й екологічні права; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу (п. 5 ст. 92); основи охорони здоров'я й екологічної безпеки (п. 6 ст. 92); правовий режим власності (п. 7 ст. 92), включаючи власність на природні ресурси; основи національної безпеки (п. 17 ст. 92), включаючи й екологічну безпеку; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації (п. 19 ст. 92); основи цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями і відповідальності за них (п. 22 ст. 92), що стосується й сфери охорони довкілля, тощо [69].

Відповідно до ст. 85 Конституції України на Верховну Раду України покладено такі повноваження:

- визначення засад внутрішньої і зовнішньої екологічної політики;
- розробка та прийняття нормативно-правових актів, призначених для охорони навколишнього природного середовища;
- затвердження загальнодержавних програм з охорони довкілля;
- затвердження указів Президента України про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації;
- парламентський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Парламентський контроль у сфері охорони навколишнього середовища має специфічний об'єкт свого впливу. Використовуючи всі дозволені способи, Верховна Рада України проводить контрольні процедури й за результатами приймає відповідне рішення [23, с. 122].

Значний обсяг роботи в парламенті виконують комітети Верховної Ради. Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи виконує контрольні функції у таких сферах відання: охорона, збереження, використання й відновлення (відтворення) природних ресурсів, у тому числі надр, лісів, водних ресурсів, атмосфери, тваринного і рослинного світу, природних ландшафтів; збереження та збалансованого використання природних ресурсів виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу та освоєння космічного простору; державного моніторингу навколишнього природного середовища; фінансових санкцій за забруднення навколишнього природного середовища; створення, охорони та розвитку об'єктів природно-заповідного фонду України та ін. [120].

Верховна Рада України визначає територіальний устрій України, основи організації, діяльності та повноважень суб'єктів державного управління природоохоронною діяльністю [161, с. 64].

Президент України є главою держави і виступає від її імені. Він забезпечує національну, в тому числі й екологічну безпеку. В разі необхідності Президент приймає рішення про введення в Україні або окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України; очолює Раду національної безпеки і оборони, яка створюється при Президентові України для координації питань національної безпеки й оборони; підписує закони екологічного характеру, прийняті Верховною Радою України; зупиняє дію природоохоронних актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного суду України щодо їх конституційності [69].

Президент України укладає міжнародні договори, включаючи угоди і конвенції екологічної спрямованості.

Будучи гарантом прав і свобод людини і громадянина та маючи значний вплив на гармонізацію відносин суспільства й природи, Президент України повинен вживати заходи із реалізації екологічної політики, яка передбачає вирішення наступних завдань:

- забезпечення екологічної безпеки усіх сфер життєдіяльності;
- екологічне оздоровлення і відтворення порушених екосистем, у першу чергу басейнових;
- створення екологічних передумов для переходу до сталого розвитку, передусім на екологічно депресивних територіях;
- збереження та розширення біологічного та ландшафтного різноманіття;
- внутрішня інтеграція екологічних вимог у секторальну політику в системі забезпечення життєдіяльності суспільства;
- впровадження міжнародних стандартів, регламентів системного екологічного управління;
- демократизація процесу прийняття рішень і посилення відповідальності за їх виконання [94].

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед Президентом України та підконтрольним і підзвітним Верховній Раді України.

Повноваження Кабінету Міністрів України у сфері охорони навколишнього природного середовища прописані в ст. 116 Конституції України, в ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також в Земельному, Водному, Лісовому кодексах, Кодексі України про надра, законах «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про природно-заповідний фонд України» та в інших нормативно-правових актах.

Виходячи із змісту ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України:

- забезпечує здійснення екологічної політики України;

- вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, в тому числі й екологічних;
- забезпечує проведення політики у сферах охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;
- здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, в тому числі й екологічної безпеки;
- спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади в питаннях охорони навколишнього природного середовища [69].

Відповідно до ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Кабінет Міністрів України забезпечує проведення державної екологічної політики; розробляє загальнодержавні екологічні програми; координує діяльність міністерств, державних комітетів, інших установ та організацій України в питаннях охорони навколишнього природного середовища; встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів; встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами; приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення; організовує екологічне виховання та екологічну освіту громадян; здійснює управління зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища [117].

Кабінет Міністрів України розробляє законопроекти, що стосуються сфери охорони довкілля та вносить їх на розгляд Верховної Ради України.

На думку А.П. Гетьмана, проекти законодавчих актів, які містять природоохоронні норми, як правило, мають на меті усунення прогалин у законодавчому регулюванні природоохоронних відносин, приведення чинних законів у відповідність до потреб сучасної практики в екологічній сфері,

підвищення рівня еколого-правової регламентації тих сфер матеріального виробництва, які відчутно впливають на стан довкілля [25, с. 52-53].

Кабінет Міністрів України укладає міжнародні договори, які стосуються різноманітних напрямів (охорони окремих природних ресурсів, збереження біологічної різноманітності, запобігання та ліквідації надзвичайних екологічних ситуацій тощо) і форм (обмін інформацією, організація конференцій, консультацій тощо) співробітництва України з іншими країнами [67, с. 135].

Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим у галузі охорони довкілля прописані у ст. 18 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», серед них:

- здійснює реалізацію законодавства України в галузі охорони навколишнього природного середовища;
- організує розробку екологічних програм;
- спрямовує, координує та здійснює відповідно до закону контроль за діяльністю органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, підприємств, установ та організацій в Автономній Республіці Крим незалежно від форми власності та підпорядкування у питаннях охорони навколишнього природного середовища;
- встановлює порядок утворення і використання фонду охорони навколишнього природного середовища у складі бюджету Автономної Республіки Крим;
- організує управління і контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища, координує діяльність із здійснення державного контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища;
- організує здійснення оцінки впливу на довкілля об'єктів, що створюються або функціонують на території Автономної Республіки Крим;
- погоджує поточні і перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;
- організує ліквідацію екологічних наслідків аварій, залучає до її

проведення підприємства, установи, організації, незалежно від підпорядкування та форм власності, і громадян;

- забезпечує систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ та організацій про стан навколишнього природного середовища;

- організує екологічну освіту та екологічне виховання громадян та ін. повноваження [117].

Аналізуючи положення ст. 119 Конституції України ми прийшли до висновку, що місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці забезпечують вирішення таких питань у сфері охорони навколишнього природного середовища:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

- додержання прав і свобод громадян;

- виконання державних і регіональних програм охорони довкілля;

- взаємодію з органами місцевого самоврядування з питань охорони довкілля [69].

Місцева державна адміністрація відповідно до наданих їй повноважень у галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля:

- розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності;

- розпоряджається землями державної власності відповідно до закону;

- розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм;

- вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами;

– вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;

– вносить пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил;

– розробляє і забезпечує дотримання правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зони санітарної охорони джерел водопостачання; обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях;

– здійснює контроль за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища та розглядає справи про адміністративні правопорушення або передає їх матеріали на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи та ін. [111].

Особливе місце в прийнятті рішень з екологічних питань повинно надаватися органам місцевого самоврядування, метою яких має бути вироблення стратегічних напрямків сталого розвитку територіальних громад з оптимальним використанням природних ресурсів в умовах сприятливого навколишнього середовища, напрацювання концепцій екологічної політики відповідними радами [53, с. 137].

Функції органів місцевого самоврядування та їх виконавчих комітетів щодо забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачені ст. 19 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, пунктами 34-38 ст. 26, ст. 33.

Серед напрямів діяльності органів внутрішніх справ, як одного з органів виконавчої влади, у сфері охорони навколишнього природного середовища значною є адміністративна. Під нею слід розуміти цілеспрямовану виконавчо-

розпорядчу діяльність, що полягає в безпосередньому і повсякденному здійсненні завдань та функцій у сфері охорони довкілля [4, с. 18].

Основним призначенням поліції є захист і безпека громадян, в тому числі й захист від екологічної небезпеки, тому її слід вважати провідним органом у механізмі забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Законом України «Про міліцію», який діяв до 07.11.2015 року, у ст. 1 було визначено поняття міліції, однією зі сфер захисту якої було чітко закріплено природне середовище.

Натомість ст.1 нового Закону України «Про Національну поліцію» [112], який прийшов на зміну вищевказаному Закону, органи національної поліції отримали більш широке визначення, а саме як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Так, з однієї сторони визначення, закріплене в ст.1 старого Закону «Про міліцію» чітко визначало, що природне середовище охороняється міліцією. З іншої сторони, новий Закон України «Про Національну поліцію» хоча цього чітко й не закріплює, однак визначає повноваження поліції найширшим чином, що дає підставу презюмувати можливість здійснення ними повноважень, в тому числі, й у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Як бачимо, у зв'язку із зміною профільного законодавства, що регламентує діяльність одного з центральних органів виконавчої влади, який забезпечує дотримання законодавства в державі – поліції (міліції), відбулася трансформація не тільки назви органу, а і його повноважень, що вже прослідковується з самого визначення терміну «поліція», передбаченого в Законі.

Таким чином, задля визначення рівня ефективності вказаних Законів у сфері охорони навколишнього природного середовища та закріплених повноважень, вважаємо за доцільне провести їх порівняльний аналіз.

У свою чергу ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» [112]

закріплює основні повноваження поліції, серед яких:

- здійснює превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень;

- виявляє причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає у межах своєї компетенції заходів для їх усунення;

- вживає заходів з метою виявлення кримінальних, адміністративних правопорушень; припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення;

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

- здійснює своєчасне реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події;

- у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання;

- здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;

- сприяє забезпеченню відповідно до закону правового режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації у разі їх оголошення на всій території України або в окремій місцевості та ін.

Стаття 24 вказаного Закону встановлює додаткові повноваження поліції, а саме: «Виконання інших (додаткових) повноважень може бути покладене на поліцію виключно законом».

Якщо проводити аналіз зазначених вище норм нового Закону України «Про Національну поліцію» в аспекті їх зв'язку з охороною навколишнього природного середовища, то найбільш помітною є їхня загальна спрямованість, а точніше, відсутність конкретно визначених повноважень та можливості

притягнення правопорушників до відповідальності в цій сфері. Що стосується «спеціального» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», то тут слід відмітити, що не дивлячись на закріплену диспозицію в ст. 24 ЗУ «Про Національну поліцію», в ньому також відсутні норми, які б встановлювали будь які додаткові повноваження органів поліції в галузі охорони довкілля.

На наше переконання, після зміни законодавства, що регулює діяльність органів поліції (міліції), їх роль та актуальність у галузі забезпечення екологічної безпеки все рівно зберігається на високому рівні, не дивлячись на відсутність чітко визначених норм у новому Законі. Поряд з цим, доцільно було б внести зміни як у профільний Закон України «Про Національну поліцію», так і в «спеціальний» Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою конкретизації повноважень поліції у сфері забезпечення дотримання екологічного правопорядку.

Отже, ефективне вирішення питань у сфері охорони довкілля є неможливим без залучення до даного виду діяльності Національної поліції, адже вона сприяє природоохоронним органам у боротьбі з екологічними правопорушеннями шляхом проведення спільних природоохоронних заходів.

Важливу роль у сфері охорони навколишнього природного середовища й забезпечення екологічної безпеки в Україні відіграє Міністерство екології та природних ресурсів України, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

У своїй діяльності Мінприроди України керується Конституцією України, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України.

Виходячи з Указу Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 13 квітня 2011 року [124], Міністерство екології та природних ресурсів України покликано виконувати такі завдання:

– забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання,

відтворення і охорони природних ресурсів та ін.;

- здійснення управління і регулювання у сферах охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів тощо;

- здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональним використанням, відтворенням та охороною природних ресурсів та ін.

До організаційної структури Міністерства екології і природних ресурсів України належить Державна екологічна інспекція України. Державна екологічна інспекція України створена з метою забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.

На підставі п. 4 Указу Президента України «Про Положення про державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 року [123], до повноважень Державної екологічної інспекції України належать:

- контроль за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності і господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними особами – нерезидентами;

- складання протоколів про адміністративні правопорушення та розгляд справ про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень у випадках, передбачених законом;

- призначення громадських інспекторів з охорони довкілля та видача їм посвідчень, організація їх роботи, надання їм методичної та практичної допомоги, вжиття заходів до усунення виявлених недоліків і порушень в їх діяльності;

– надання центральним органам виконавчої влади, їх територіальним органам, місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування приписів щодо зупинення дії чи анулювання в установленому законодавством порядку дозволів, ліцензій, сертифікатів, висновків, рішень, лімітів, квот, погоджень, свідоцтв на спеціальне використання природних ресурсів, викиди і скиди забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище тощо;

– функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери її управління та ін.

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

Відповідно до Указу Президента України «Про Державне агентство земельних ресурсів України» від 8 квітня 2011 року, на Державне агентство земельних ресурсів України покладено вирішення наступних завдань:

– реалізація державної політики у сфері земельних відносин тощо;
– внесення Міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері земельних відносин.

Для виконання покладених на нього завдань Держземагентство України наділено широким колом повноважень:

– узагальнює практику застосування законодавства з питань охорони земель, що належать до компетенції Держземагентства України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів Мінагрополітики України та в установленому порядку подає їх Міністру;

– надає пропозиції щодо розпорядження землями державної та комунальної власності, регулювання земельних відносин;

– бере участь у розробленні та виконанні державних, галузевих, регіональних та місцевих програм з питань регулювання земельних відносин,

раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, у проведенні моніторингу земель;

- укладає міжнародні договори у сфері земельних відносин, використання та охорони земель;

- здійснює відповідно до закону передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність або в користування для всіх потреб;

- проводить організаційні, економічні, екологічні та інші заходи, спрямовані на раціональне використання та охорону земель;

- здійснює у порядку, встановленому Міністром, організацію проведення робіт, пов'язаних із реалізацією земельної реформи;

- здійснює підготовку та подає на розгляд Міністрові пропозиції щодо формування інвестиційної політики у сфері використання та охорони земель;

- проводить відповідно до законодавства моніторинг земель та охорону земель;

- здійснює заходи щодо вдосконалення порядку ведення обліку і підготовки звітності з регулювання земельних відносин, використання та охорони земель;

- здійснює землеустрій, у тому числі забезпечує проведення державної інвентаризації земель;

- здійснює координацію діяльності суб'єктів землеустрою;

- здійснює державний нагляд у сфері землеустрою та ін. [103].

Реалізацію державної політики України у сфері лісового та мисливського господарства забезпечує Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України). Держлісагентство України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України.

Основними завданнями Державного агентства лісових ресурсів України, відповідно до п. 3 Указу Президента України від 13 квітня 2011 року «Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України», є:

- внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства;

- реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.

Серед повноважень Державного агентства лісових ресурсів України слід відзначити такі:

- вносить Міністрові пропозиції щодо загальнодержавних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів, мисливських тварин, розвитку мисливського господарства;

- укладає міжнародні договори України у сфері лісового та мисливського господарства;

- здійснює державне управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства, а також державного контролю за додержанням законодавства з ведення лісового господарства;

- 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;

- веде державний лісовий кадастр та облік лісів;

- розробляє та подає на затвердження нормативи витрат на здійснення заходів щодо ведення лісового та мисливського господарства, охорони і захисту лісів;

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

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

- веде державний облік чисельності і добування мисливських тварин;

- забезпечує виконання функцій державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони всіх постійних лісокористувачів і власників лісів,

бере участь у забезпеченні реалізації державної політики в сфері пожежної безпеки, забезпечує організацію та координацію заходів з охорони державного мисливського фонду і заходів з регулювання чисельності мисливських, хижих та шкідливих для мисливського господарства тварин;

- організовує виконання протипожежних, лісозахисних та інших лісоохоронних заходів на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління;

- вживає заходів для залучення в установленому порядку громадськості для обговорення питань державної політики у сфері лісового та мисливського господарства;

- вирішує спори з питань охорони, захисту, використання й відтворення лісів, що перебувають у державній власності;

- приймає в установленому порядку рішення про припинення полювання та ін. [122].

Для реалізації державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів було створено Державне агентство водних ресурсів України.

Державне агентство водних ресурсів України (Держводагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України.

Державне агентство водних ресурсів України вносить пропозиції щодо формування державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів; реалізує державну політику у сфері управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів, розвитку водного господарства і меліорації земель та експлуатації державних водогосподарських об'єктів комплексного призначення, міжгосподарських зрошувальних і осушувальних систем [121].

Державне агентство водних ресурсів України відповідно до покладених

на нього завдань:

– розробляє та бере участь у реалізації державних цільових, міждержавних і регіональних програм з питань водного господарства, меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів;

– забезпечує потребу населення і галузей економіки у водних ресурсах, розробляє пропозиції щодо визначення пріоритетів розвитку водного господарства і меліорації земель;

– забезпечує дотримання режиму роботи водосховищ, водогосподарських систем і каналів;

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

– здійснює в межах повноважень разом з іншими органами виконавчої влади заходи щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, зменшення руйнівних наслідків повеней, забезпечення безаварійного пропуску паводкових вод та льодоходу;

– розробляє схеми комплексного використання та охорони водних ресурсів, формує довгостроковий прогноз водогосподарських балансів, бере участь у вирішенні питань, пов'язаних із міждержавним розподілом стоку річок і використанням прикордонних вод;

– 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

– забезпечує інформування громадськості про реалізацію державної політики у сфері розвитку водного господарства і меліорації земель, управління, використання та відтворення поверхневих водних ресурсів;

– здійснює міжнародне співробітництво у галузі використання і охорони вод та відтворення поверхневих водних ресурсів прикордонних вод, а також

інші повноваження, визначені законами України [121].

Реалізація правових норм органами державної влади у галузі водного господарства зумовлена виконанням ними встановлених тих чи інших повноважень. Значна кількість правових норм, на підставі яких здійснюється управлінська діяльність органів державної влади у сфері водокористування, охорони вод та відтворення водних ресурсів, міститься в екологічному законодавстві. Нині воно вимагає докорінних змін з урахуванням необхідності його адаптації до найбільш досконалого на даний час законодавства ЄС [83, с. 79].

Зовсім недавно участь громадян у вирішенні екологічних проблем зводилась лише до виступів у засобах масової інформації, акцій протесту тощо. Проте, в останні роки постала необхідність вдосконалення механізмів взаємодії органів державної влади та громадськості у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Як зазначає Г. В. Мороз, екологічна громадськість – це соціально активна частина суспільства (окремі громадяни, їх об'єднання чи групи, організації, інші юридичні особи приватного права, територіальні громади, органи самоорганізації населення), зацікавлена в безпечному стані навколишнього природного середовища та його покращенні, яка бере участь у реалізації державної та регіональної екологічної політики, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи [89, с. 6].

На сьогоднішній день не можна зменшувати роль громадськості у створенні ефективної системи охорони навколишнього природного середовища.

Головним завданням громадських екологічних організацій є здійснення громадського контролю за додержанням природоохоронного законодавства, практична природоохоронна робота з розв'язання екологічних проблем, поширення екологічної інформації, здійснення освітньої та виховної роботи з метою формування екологічної свідомості населення, участь у формуванні й реалізації державної та регіональної політики [44, с. 167].

Громадський контроль можна визначити як вид соціального контролю, який здійснюється колективами, громадянами та об'єднаннями громадян у формі громадських експертиз, консультацій тощо. Громадський контроль запобігає екологічним правопорушенням та сприяє їх виявленню.

Зауважимо, що Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» чітко окреслено права громадських організацій щодо участі в діяльності з охорони навколишнього природного середовища:

- брати участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;

- вільного доступу до екологічної інформації;

- утворювати громадські фонди охорони природи;

- виступати з ініціативою проведення всеукраїнського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;

- подавати до суду позови про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

- брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань та ін. [117].

Беручи до уваги положення ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», громадські інспектори з охорони навколишнього природного середовища беруть участь у проведенні спільно з працівниками органів державного контролю рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями та громадянами законодавства про охорону навколишнього природного середовища, додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі

охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності; подають допомогу органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища в діяльності по запобіганню екологічним правопорушенням [117].

Так, Українське товариство охорони природи, яке є однією з найдавніших громадських організацій природоохоронного профілю, у своєму Статуті, затвердженому у новій редакції 21 листопада 1991 р., передбачило наступне: здійснювати громадський незалежний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства; організовувати проведення громадської екологічної експертизи, залучаючи для її здійснення незалежних експертів; брати участь у веденні обліку територій та об'єктів природно-заповідного фонду, забезпечувати їх правовий режим; створювати громадські природоохоронні фонди; організовувати практичні заходи, спрямовані на збереження і відтворення природних багатств, охорону навколишнього природного середовища, утвердження екологічної безпеки тощо [146, с. 101].

Екологічна криза є проблемою, у вирішенні якої повинна бути зацікавлена кожна людина особисто. Громадські організації мають стати повноцінним учасником усіх процесів у державі. Саме тому, головним завданням, яке стоїть перед Україною, є забезпечення реальної участі громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень з питань, що стосуються покращення стану навколишнього природного середовища.

У цьому контексті чільне місце посідають органи місцевого самоврядування, яким відводиться чи не вирішальна роль у налагодженні системної взаємодії між різними гілками влади, правоохоронними органами, освітніми закладами, релігійними конфесіями та різними громадськими організаціями.

2.2 Екологічний моніторинг та співвідношення екологічної експертизи й оцінки впливу на довкілля у сфері охорони навколишнього природного середовища

Створення сучасної системи екологічного моніторингу в Україні зумовлено прийняттям Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Згідно із статтею 22 даного закону з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін і розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в Україні створюється система державного моніторингу навколишнього природного середовища [117].

С. В. Шарапова зазначає, що під екологічним моніторингом слід розуміти врегульовану законодавством, наукову, інформаційно-аналітичну систему, що дозволяє визначати та прогнозувати зміни стану навколишнього природного середовища, контролювати та управляти ними [157, с. 8].

На думку В. В. Петрова, екологічний моніторинг це – спостереження і контроль за станом навколишнього природного середовища (атмосферне повітря, водойми, Світовий океан, ґрунти) і його змінами в процесі господарського розвитку, система збору, узагальнення, оцінки та передачі інформації про реальні або очікувані шкідливі наслідки [99, с. 548].

Поділяємо думку авторів, які під екологічним моніторингом розуміють комплексний еколого-правовий інститут, що складається з сукупності державних відомостей про стан якості навколишнього природного середовища і спостережень галузевих державних органів за змінами об'єктів природокористування, які узагальнюються на загальнодержавному рівні з метою отримання єдиної всебічної оцінки екологічного стану навколишнього середовища [55, с. 134].

Однак, на нашу думку, екологічний моніторинг необхідно розглядати, перш за все, як функцію управління у сфері природокористування та охорони

навколишнього природного середовища.

Як зазначає Ю.О. Вовк, управління в галузі використання і охорони об'єктів природи являє собою організаторську діяльність, направлену на забезпечення найбільш раціонального використання природних ресурсів і охорону навколишнього середовища. Серед видів управлінської діяльності він виокремлює: облік наявності, стану та використання природних ресурсів; планування використання і охорони природних ресурсів та покращення навколишнього середовища; просторово-територіальний устрій природних ресурсів; контроль за використанням і охороною об'єктів природи [21, с. 81].

Зміст управління в сфері природокористування та охорони довкілля складається з відповідних функцій, під якими слід розуміти визначені екологічним законодавством види діяльності органів управління та інших суб'єктів права, спрямованих на організацію раціонального використання та відтворення природних ресурсів і охорону навколишнього природного середовища [35, с. 43].

Варто зауважити, що в юридичній літературі відсутній єдиний підхід щодо класифікації функцій управління.

Пропонуємо розглянути класифікацію функцій управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, запропоновану А.П. Гетьманом та М.В. Шульгою, які поділяють їх на три групи: організаційна, попереджувально-охоронна та інші.

До групи організаційних функцій належать облік природних ресурсів; розподіл та перерозподіл природних ресурсів; екологічне планування; прогнозування використання природних ресурсів та охорони довкілля, а також просторово-територіальний устрій об'єктів природи.

Група попереджувально-охоронних функцій включає спостереження (моніторинг) за використанням природних ресурсів та охороною довкілля; екологічну експертизу та екологічний контроль.

Третя група об'єднує інформування про стан навколишнього середовища; стандартизацію і нормування у сфері природокористування і охорони довкілля;

вирішення екологічних спорів [36, с. 38].

У законодавстві України зустрічаються різні класифікації екологічного моніторингу. Так, залежно від об'єктів природи, по відношенню до яких проводиться екологічний моніторинг, виокремлюють моніторинг земель, вод, лісів, тваринного світу, рослинного світу, а також моніторинг у галузі атмосферного повітря.

Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. «Про основні напрямки державної політики України в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» здійснено поділ екологічного моніторингу залежно від його призначення на: загальний, кризовий та фоновий.

Загальний екологічний моніторинг – це оптимальні за кількістю та розміщенням місця, параметри і періодичність спостережень за довкіллям, які дають змогу на основі оцінки і прогнозування стану довкілля підтримувати прийняття відповідних рішень на всіх рівнях відомчої і загальнодержавної екологічної діяльності.

Кризовий екологічний моніторинг передбачає інтенсивні спостереження за природними об'єктами, джерелами техногенного впливу, розташованими в районах екологічної напруженості, у зонах аварій та небезпечних природних явищ із шкідливими екологічними наслідками та забезпечення реагування на кризові та надзвичайні екологічні ситуації.

Фоновий екологічний моніторинг розглядають як багаторічні та комплексні дослідження спеціально визначених об'єктів природоохоронних зон [114].

За територіальною ознакою моніторинг поділяють також на регіональний, локальний, національний, глобальний.

Регіональний моніторинг діє в межах адміністративно-територіальних одиниць, а локальний – на території окремих об'єктів.

Основним нормативно-правовим актом у сфері моніторингу охорони навколишнього природного середовища є Положення про державну систему

моніторингу довкілля, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року [102]. Виходячи із даного Положення, система моніторингу охорони довкілля спрямована на підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля; підвищення оперативності та якості інформаційного обслуговування користувачів на всіх рівнях; підвищення якості обґрунтування природоохоронних заходів та ефективності їх здійснення; сприяння розвитку міжнародного співробітництва в галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

Як бачимо, екологічний моніторинг відіграє важливу роль в інформаційному обслуговуванні органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також забезпеченні екологічною інформацією населення країни і міжнародних організацій.

На нашу думку, екологічний моніторинг є невід'ємною складовою забезпечення екологічної безпеки, основною метою функціонування якого є превенція й екологічних правопорушень, і екологічних катастроф на внутрішньодержавному та світовому рівнях. У результаті запровадження ефективного механізму екологічного моніторингу щодо контролю за станом навколишнього природного середовища в Україні пришвидшиться процес виявлення екологічних правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності, що сприятиме зменшенню кількості екологічних правопорушень та покращенню екологічної ситуації в нашій державі загалом.

Резюмуючи вищевикладене стосовно екологічного моніторингу, приходимо до висновку, що останній допомагає уповноваженим державним інституціям у проведенні спостереження за станом навколишнього природного середовища, а також сприяє контролю та керуванню за змінами, що відбуваються в екологічній ситуації України.

Здійснення державного моніторингу довкілля в Україні покладено на такі суб'єкти як: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України,

Міністерство з питань житлово-комунального господарства України, Держземагентство України, Держлісагентство України, Держводагентство України.

Ю.С. Петлюк наголошує на недоліках, які зумовлюють низьку ефективність функціонування системи екологічного моніторингу, а саме: порядок збирання інформації про стан природних ресурсів ні за обсягом, ні за змістом не відповідає сучасним вимогам та завданням державного управління в зазначеній сфері суспільних відносин; неналежне законодавче регламентування здійснення моніторингу лісів, рослинного і тваринного світу, озонового шару, ґрунтів; неузгодженість між нормами законодавчих актів про відповідний вид екологічного моніторингу; відсутність сучасного оснащення центрів системи моніторингу в більшості регіонів країни [98, с. 130].

Оскільки Україна максимально тісно підтримує відносини з Європейськими державами з метою отримання членства в Європейській спільноті, вона повинна забезпечувати розвиток та імплементацію в українське Законодавство нових нормативно-правових актів відповідно до вимог світового співтовариства. Саме тому упродовж останніх років Законодавство України зазнало значних трансформацій, деякі нормативно-правові акти були доповнені, деякі змінені, а деякі з них втратили чинність і на заміну їм прийшли нові.

Усі країни світу об'єднує одна спільна проблема – охорона та відновлення навколишнього природного середовища. Як одна із функцій управління охороною навколишнього природного середовища екологічний моніторинг перебуває у тісному взаємозв'язку з іншою функцією – екологічна експертиза, однак згідно нового Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23.05.2017 року [119], який вступив у дію 18.12.2017 року на зміну старому Закону України «Про екологічну експертизу», термін «екологічна експертиза» було замінено на термін «оцінка впливу на довкілля». З урахуванням заміни вказаних нормативно-правових актів, на нашу думку, правильним буде їх порівняння задля співставлення тих змін, що відбулися. Таке співставлення дозволить найбільш широко розкрити зміст та

проблематику досліджуваного нами питання.

Оціночне та правове порівняння вказаних Законів, на нашу думку, слід розпочати і аналізу головних положень Закону, який втратив чинність, тобто Закону України «Про екологічну експертизу», нижче приводимо основні аспекти.

Щодо умов для проведення екологічної експертизи, то повинна бути наявна або реально можлива небезпека об'єктів екологічної експертизи для навколишнього природного середовища, а тому вкрай важливою є інформація, здобута при проведенні екологічного моніторингу, яка повинна бути повною, достовірною і своєчасною.

На думку М.М. Бринчука [17, с. 249] повною є інформація, яка передається зацікавленим особам в тому обсязі, в якому може або повинен володіти державний орган, орган місцевого самоврядування, юридична особа, громадське формування і відповідні посадові особи відповідно до їх компетенції і наданих їм повноважень.

Достовірною він вважає неспотворену екологічно значущу інформацію, яку мають у своєму розпорядженні або повинні мати спеціально уповноважені державні органи в галузі природокористування і охорони навколишнього середовища в межах їх компетенції.

Під своєчасною слід розуміти інформацію, що передається особі, яка звернулася за нею, в можливо короткий термін з моменту запиту, але не більш за термін, визначений у законодавстві, якщо такий встановлений [17, с. 249].

Також можна прослідкувати і їх зворотній зв'язок. Так, під час проведення екологічної експертизи на окремих об'єктах і територіях, у разі негативної оцінки цих об'єктів, при виявленні небезпечної екологічної ситуації на цих об'єктах або територіях, відповідна інформація має передаватися у систему екологічного моніторингу.

Екологічна експертиза, відповідно до ст. 1 Закону України «Про екологічну експертизу», це вид науково-практичної діяльності уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань та об'єднань громадян, що

ґрунтується на міжгалузевому екологічному дослідженні, аналізі й оцінці передпроектних, проектних та інших матеріалів чи об'єктів, реалізація та дія яких може негативно впливати або впливає на стан навколишнього природного середовища, і спрямована на підготовку висновків про відповідність запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання та відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки [104].

Екологічна експертиза – це не тільки вид експертної діяльності уповноважених органів, а й реальний та перспективний метод управління державних органів та важливий засіб впливу громадськості на процес прийняття рішень щодо питань захисту природного середовища [80, с. 17].

Виходячи із ст. 12 Закону «Про екологічну експертизу», в Україні проводяться державна, громадська та інші екологічні експертизи.

Державна екологічна експертиза організовується і проводиться еколого-експертними підрозділами, спеціалізованими установами, організаціями або спеціально створюваними комісіями спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони довкілля, його органів на місцях із залученням інших органів державної виконавчої влади. До проведення державної екологічної експертизи можуть у встановленому порядку залучатися фахівці інших установ, організацій і підприємств, а також експерти міжнародних організацій. Її висновки носять імперативний (обов'язковий до виконання) характер [57, с. 109].

Залежно від форми проведення екологічної експертизи виокремлюють її види. Так, державна екологічна експертиза включає:

– надвідомчу експертизу, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами держави природоохоронної компетенції, які перевіряють та оцінюють проекти, надані міністерствами, відомствами, державними комітетами, проектними організаціями незалежно від їх відомчої підпорядкованості;

– міжвідомчу експертизу важливих господарських об'єктів, яка проводиться спеціально створюваними комісіями, до яких належать

представники відповідних міністерств, держкомітетів та відомств, науково-дослідних установ, проектних організацій та інших зацікавлених сторін;

– відомча експертиза – це діяльність експертних підрозділів держкомітетів, міністерств та відомств щодо відповідності техніко-економічних показників світовим досягненням за умов дотримання природоохоронного законодавства у проектах, які розробляються та затверджуються внутрішньою певною галузевою системою. Серед відомчих екологічних експертиз виділяють виробничі, що здійснюються органами управління підприємств та об'єднань і галузеві, що є більш поширеним і реалізуються експертними підрозділами окремих галузей управління або господарства [4, с. 112].

Щодо громадської екологічної експертизи, то вона може здійснюватись у будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, незалежно від державної екологічної експертизи за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань.

Громадська екологічна експертиза є ефективним засобом впливу громадськості на процес прийняття рішень, так як останні мають право входити до складу експертних комісій, груп по проведенню громадської екологічної експертизи.

У ч. 2 ст. 42 Закону України «Про екологічну експертизу» зазначено, що висновки громадської екологічної експертизи можуть враховуватися при проведенні державної екологічної експертизи, а також органами, що приймають рішення про реалізацію об'єкта експертизи.

Зокрема Е.В. Позняк виділяє такі ознаки громадської екологічної експертизи як :

– створення незалежної групи спеціалістів з ініціативи громадських об'єднань, а також місцевих органів влади для здійснення громадської екологічної експертизи;

– необмеженість кола об'єктів, щодо яких може здійснюватись громадська екологічна експертиза, сферою діяльності, що потребує екологічного обґрунтування;

- ініціативність громадської екологічної експертизи шляхом оголошення Заяви про її проведення;
- різноманітність форм участі громадськості у здійсненні громадської екологічної експертизи;
- особливість правового статусу експерта громадської екологічної експертизи, якому притаманні загальні та спеціальні ознаки, пов'язані з представництвом інтересів громадськості;
- фінансування заходів по здійсненню громадської екологічної експертизи відбувається за рахунок власних коштів незалежних груп спеціалістів, об'єднань громадян, громадських природоохоронних та інших фондів, а також цільових добровільних грошових внесків підприємств, установ, організацій або на громадських засадах;
- висновок громадської екологічної експертизи є рекомендаційним;
- висновок громадської екологічної експертизи може бути обнародований [101, с. 6-7].

Виділяють два види громадської екологічної експертизи:

- формальна, що здійснюється громадськими природоохоронними організаціями;
- неформальна, що здійснюється як окремими громадянами, так і об'єднаннями громадськості [4, с. 112].

Залежно від мети та суб'єктного складу учасників громадської екологічної експертизи можемо виокремити наступні форми організації та проведення громадської екологічної експертизи:

- безпосереднє проведення суб'єктами громадської екологічної експертизи;
- проведення громадської екологічної експертизи на договірній основі із спеціалізованими еколого-експертними органами і формуваннями;
- проведення громадської експертизи комісією чи групою, створеною з представників громадськості у складі державної екологічної експертизи [89, с. 15].

Згідно з ст. 33 Закону України «Про екологічну експертизу» проведення екологічної експертизи передбачає три стадії: підготовчу, основну, заключну.

Підготовча стадія являє собою перевірку наявності та повноти необхідних матеріалів на об'єкти екологічної експертизи та створення еколого-експертних комісій.

На основній стадії проводиться опрацювання, аналіз та оцінка поданих матеріалів щодо ступеня екологічної безпеки об'єктів.

Під час заключної стадії відбувається узагальнення окремих експертних досліджень, підготовка висновку екологічної експертизи та його подання заінтересованим органам і особам.

Завдання екологічної експертизи, поряд з перевіркою екологічного обґрунтування запроєктованих рішень, передбачають можливість виявити, проаналізувати, оцінити і дати прогноз можливих варіантів та соціальних, економічних, екологічних наслідків рішень щодо реалізації господарських об'єктів в природну систему [33, с. 7-8].

Як бачимо, екологічний моніторинг та екологічна експертиза як функції управління охороною навколишнього природного середовища мають за спільну мету охорону навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціональне використання природних ресурсів, а також попередження та недопущення шкідливого впливу на навколишнє середовище.

Проаналізувавши Закон України «Про екологічну експертизу», дуже легко помітити ті зміни, які відбулися в області охорони навколишнього природного середовища після прийняття нового Закону України «Про оцінку впливу на довкілля».

Перш за все слід сказати, що термін «екологічна експертиза» в усіх нормативно-правових актах був замінений на термін «оцінка впливу на довкілля», під якою розуміються будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, в тому числі наслідки для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших

матеріальних об'єктів чи для сукупності цих факторів, а також наслідки для об'єктів культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів.

Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоди довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, що випливає з преамбули самого Закону [119].

Згідно ч. 1 ст. 2 Закону, оцінка впливу на довкілля – це процедура, що передбачає:

1) підготовку суб'єктом господарювання звіту з оцінки впливу на довкілля відповідно до статей 5, 6 та 14 цього Закону;

2) проведення громадського обговорення відповідно до статей 7, 8 та 14 цього Закону;

3) аналіз уповноваженим органом відповідно до статті 9 цього Закону інформації, наданої у звіті з оцінки впливу на довкілля, будь-якої додаткової інформації, яку надає суб'єкт господарювання, а також інформації, отриманої від громадськості під час громадського обговорення, під час здійснення процедури оцінки транскордонного впливу, іншої інформації;

4) надання уповноваженим органом мотивованого висновку з оцінки впливу на довкілля, що враховує результати аналізу, передбаченого пунктом 3 цієї частини;

5) врахування висновку з оцінки впливу на довкілля у рішенні про провадження планованої діяльності відповідно до статті 11 цього Закону.

Поряд з цим, новий Закон, а саме ч. 4 ст. 3, встановлює заборону на початок провадження планованої діяльності (діяльність суб'єктів господарювання згідно категорій та видів встановлених Законом), визначеної частинами другою і третьою цієї статті, без оцінки впливу на довкілля та

отримання рішення про провадження планованої діяльності [119].

Іншою цікавою особливістю нового закону є введення поняття та порядку застосування післяпроектного моніторингу, який знаходить своє відображення у статті 13 нового Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Якщо це передбачено висновком з оцінки впливу на довкілля, суб'єкт господарювання забезпечує здійснення післяпроектного моніторингу з метою виявлення будь-яких розбіжностей і відхилень у прогнозованих рівнях впливу та ефективності заходів із запобігання забрудненню довкілля та його зменшення.

Водночас не можна сказати, що інститут екологічної експертизи зовсім відійшов у минуле після втрати чинності Закону України «Про екологічну експертизу», оскільки його відголоски знаходять своє відображення у статті 10 нового Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», яка передбачає право уповноваженого центрального органу та уповноваженого територіального органу утворювати експертні комісії з оцінки впливу на довкілля, члени яких призначаються строком на три роки. Уповноважений центральний орган веде реєстр експертів, з числа яких можуть призначатися члени експертної комісії з оцінки впливу на довкілля.

З порівняльного аналізу вказаних двох нормативно-правових актів можна дійти висновку про концептуально новий підхід щодо охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, є суттєва зміна як у підході до суб'єкта, на якого покладається обов'язок щодо вчинення дій з метою захисту навколишнього природного середовища, так і процедури здійснення контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Новий Закон фактично покладає обов'язки з повідомлення державних органів щодо можливої екологічної загрози в результаті здійснення планової діяльності на самих суб'єктів господарювання, які здійснюють таку діяльність. Тоді як старий Закон чітко визначав обов'язок державних органів здійснювати контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, діяльність яких містить чи може містити загрозу навколишньому природному середовищу.

Іншою новелою стало фактично чітке визначення суб'єктів та віднесення

їх до категорій видів планованої діяльності та об'єктів, які можуть мати значний вплив на довкілля і підлягають оцінці впливу на довкілля, а також покладення на них обов'язку самостійно подавати повідомлення про здійснення ними планової діяльності, яка визначена Законом, та звітів з оцінки впливу на навколишнє природне середовище до відповідних уповноважених органів державної влади.

Таким чином, можна сказати, що новий Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» хоча й містить кардинально нові підходи до забезпечення охорони навколишнього природного середовища, однак, поряд з цим, він також містить певні недоліки, які можуть стати суттєвим «камнем спотикання» в його практичній реалізації. Серед них можна виділити відсутність конкретизації всіх термінів, наведених у Законі; відсутність чітко визначених санкцій; відсутність чіткого розподілу прав та обов'язків суб'єктів оцінки впливу на довкілля.

2.3 Адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища

Для створення надійних засад охорони навколишнього природного середовища необхідне існування всіх видів юридичної відповідальності та особливо важливе місце в цій сфері посідає адміністративна відповідальність.

І. А. Беленчук вважає, що адміністративна відповідальність являє собою різновид юридичної відповідальності, наслідок невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, відбиття невідворотності реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки) [10, с. 77].

Як зазначає В. К. Колпаков, адміністративна відповідальність – це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [65, с. 289].

На нашу думку, адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища – це вид юридичної відповідальності, яка полягає в застосуванні уповноваженими органами або посадовими особами адміністративних стягнень у вигляді певних несприятливих заходів матеріального чи морального характеру до порушників природоохоронних норм [141, с. 163].

Кваліфікуючими ознаками адміністративної відповідальності, на думку І. А. Куян, є: підстава адміністративної відповідальності – адміністративне правопорушення (адміністративний проступок); наявність особливого набору засобів впливу – адміністративних стягнень; наявність системи органів адміністративної юрисдикції, які є суб'єктами виконавчої влади, в процесі реалізації якої вони накладають адміністративні стягнення; особливий порядок реалізації адміністративної відповідальності [79, с. 11-12].

Підставою для настання адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища є вчинення адміністративних екологічних правопорушень, санкції за які визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Незважаючи на те, що екологічне правопорушення законодавчо виділене у самостійне правопорушення, досі в законодавстві не розкривається поняття даного правопорушення [117, ст. 70].

А. П. Гетьман та М. В. Шульга стверджують, що під екологічним правопорушенням слід розуміти винну, протиправну дію (бездіяльність), що порушує встановлений державою правопорядок, права і обов'язки громадян і організацій у сфері раціонального використання природних ресурсів, їх відтворення і охорони навколишнього природного середовища, за вчинення якої законом передбачена юридична відповідальність [36, с. 173-174].

Як зазначає Н.С. Гавриш, екологічне правопорушення являє собою протиправні дії щодо науково обгрунтованої взаємодії суспільства і природного середовища, що виявляються у порушенні екологічного правопорядку під час використання природних ресурсів та екологічної чистоти навколишнього

середовища і спричиняє шкоду здоров'ю людей [24, с. 141].

Екологічному правопорушенню притаманні такі ознаки як екологічна спрямованість, екологічна небезпека та екологічна протиправність.

Зміст екологічної спрямованості правопорушення виражається в негативному впливі на довкілля. Однак, екологічна спрямованість правопорушення має місце й тоді, коли вона стосується екологічних прав та інтересів людини, які охороняються законом.

Щодо екологічної небезпеки правопорушення в галузі екології, то вона включає не лише ймовірність, можливість порушення екологічних інтересів суспільства, але й підвищену небезпеку для існуючих екологічних зв'язків у самих екосистемах [45, с. 98].

Екологічне правопорушення характеризується також протиправною поведінкою, яка проявляється шляхом порушення правил охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів.

Наслідком протиправної поведінки в екологічній сфері є заподіяння шкоди природним ресурсам або створення реальної загрози її заподіяння.

Говорячи про екологічні правопорушення, як підставу притягнення до адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища, не можемо оминати причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

Досліджуючи причини та умови вчинення екологічних правопорушень, Л.П. Коваленко систематизувала їх у три групи:

1. Обставини організаційного й економічного характеру. До них слід віднести порушення законодавства у сфері охорони довкілля, пов'язані з проблемами економічної спрямованості, а також ті, що виникають внаслідок недоліків та упущень в управлінні галуззю, несвоєчасним, некомплексним і некомпетентним вирішенням виникаючих проблем.

2. Недоліки у правовому регулюванні діяльності адміністративно-юрисдикційних органів охорони природи, що сприяє порушенню правил охорони навколишнього природного середовища.

3. Прогалини в роботі органів, які виявляють і розглядають справи про

адміністративні правопорушення, що в свою чергу, зумовлює появу нових правопорушень, а їх робота стає неефективною [59, с. 142].

На нашу думку, однією з причин вчинення адміністративних екологічних правопорушень є відсутність забезпечення правової регламентації профілактичної діяльності в екологічній сфері. Адже, як ми знаємо, чимала кількість правопорушень у галузі охорони довкілля виникає від незнання права населенням.

Адміністративні правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища визначені у главі 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення. За галузевою ознакою їх можна класифікувати на: земельні правопорушення; правопорушення в галузі використання й охорони надр; водні правопорушення; лісові та рослинні правопорушення; правопорушення в галузі охорони атмосферного повітря; правопорушення в галузі використання й охорони тваринного й рослинного світу.

За своєю внутрішньою структурою екологічне правопорушення складається з об'єкта, суб'єкта, об'єктивної і суб'єктивної сторін.

Одним із найважливіших елементів складу адміністративних правопорушень у галузі охорони довкілля є об'єкт протиправного посягання.

Об'єкт дозволяє виявити шкідливі, суспільно небезпечні наслідки правопорушення і сприяє правильній кваліфікації діяння.

На сьогоднішній день у юридичній науці виділяють два основні підходи щодо визначення об'єкта правопорушення.

Згідно першого підходу, об'єктом правопорушення є сукупність суспільних відносин, які врегульовані нормами права та охороняються відповідними правовими санкціями (адміністративними, кримінальними та ін.). Таких міркувань у своїх працях притримується, зокрема, В.К. Колпаков [64, с. 235] та інші вчені.

На противагу першому, другий підхід визначає об'єктом правопорушення соціальні цінності та блага. Серед представників даного підходу відзначимо

А.М. Шульгу, який вважає, що об'єктом протиправного посягання є не якісь абстрактні суспільні відносини або їх складові елементи, а безпечно для життєдіяльності людини довкілля як цінність, благо, необхідна умова існування усього живого на Землі [162, с. 72].

Отже, об'єктом екологічного правопорушення слід вважати природне середовище в сукупності з його невід'ємними складовими: землею, повітрям, водами, надрами, тваринним та рослинним світом, а також життя і здоров'я людини, що мають найвищу цінність.

Пізнання об'єкта адміністративно-правової охорони було б неповним без з'ясування його видів.

В адміністративно-правовій літературі зустрічається як трьохступенева, так і чотирьохступенева класифікація об'єктів.

Так, залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрагування розрізняють загальний, родовий, видовий і безпосередній об'єкти проступку [87, с. 60; 64, с. 236].

Пропонуємо розглянути трьохступеневу класифікацію об'єктів правопорушень, запропоновану в 1938 р. В. Д. Меньшагінім. Її суть зводиться до того, що вся сукупність охоронюваних адміністративним правом суспільних відносин, окремі групи та конкретні суспільні відносини в повній мірі узгоджуються з філософськими категоріями «загального», «спеціального», «окремого». Виходячи із цього, виділяють: загальний, родовий та безпосередній об'єкт проступку [2, с. 219; 3, с. 163].

Загальним об'єктом екологічних правопорушень є визначений і закріплений законом екологічний правопорядок. Його основу становить суспільне ставлення до раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища [45, с. 99].

Родовим об'єктом екологічних правопорушень, на нашу думку, слід розглядати екологічну безпеку.

Як зазначає О.М. Хіміч, екологічна безпека як важлива складова національної безпеки, є станом захищеності життєво важливих інтересів

людини, суспільства та держави від загроз з боку небезпечних природних об'єктів, забруднених внаслідок аварій, катастроф, господарської діяльності, природних явищ, надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру [156, с. 8-9].

Земля, водні ресурси, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ, інші природні ресурси є складовими частинами довкілля. А їх якісний, безпечний для життя та здоров'я людини стан, як обов'язкова ознака екологічної безпеки, виступає безпосереднім об'єктом правопорушень, що посягають на навколишнє природне середовище.

Наявність об'єктивної сторони правопорушення дозволяє відмежувати одне правопорушення від іншого.

Складовими елементами об'єктивної сторони екологічного правопорушення є:

- протиправність поведінки (погіршення або невиконання вимог екологічного законодавства);
- заподіяння або наявність реальної загрози завдання екологічної шкоди чи порушення законних прав суб'єктів екологічного права;
- причинно-наслідковий зв'язок між протиправною поведінкою особи і заподіяною шкодою [72, с. 10].

Зауважимо, що обов'язковою ознакою об'єктивної сторони матеріальних складів будь-яких правопорушень, у тому числі й адміністративних правопорушень у галузі охорони довкілля, є шкідливі наслідки.

Питання, що стосуються поняття та видів шкідливих наслідків, відносяться до числа найбільш досліджуваних та дискусійних.

Вважаємо, що під шкідливими наслідками правопорушення слід розуміти певні негативні зміни, що відбуваються в об'єкті адміністративно-правової охорони в результаті вчинення суспільно небезпечного діяння.

Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення має на меті охорону і збереження належного стану навколишнього природного середовища та його складових; запобігання вчиненню нових правопорушень;

відновлення порушеного стану природного середовища, відшкодування шкоди, заподіяної відповідним природним ресурсам чи об'єктам; виконання і додержання вимог екологічного законодавства всіма громадянами та юридичними особами незалежно від форм власності; виховання у людей екологічної культури; покарання правопорушника шляхом обмеження його прав і свобод, покладення на нього додаткових обов'язків, настання негативних наслідків.

Щодо суб'єктів вчинення адміністративних правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, то чинне адміністративне законодавство не дає узагальненого визначення суб'єкта адміністративного проступку і такого терміна не вживає.

Аналіз статей КУпАП дозволяє стверджувати, що суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення є осудна особа, яка на момент його вчинення досягла шістнадцятирічного віку.

А. Агапов суб'єктом вчинення адміністративного правопорушення вважає фізичну чи юридичну особу, винною дією (бездіяльністю) якої завдана шкода потерпілому або загальнодержавним інтересам [1, с. 37].

Термін «особа», який вживається в КУпАП, включає поняття „фізична та юридична особи”. Однак, як ми бачимо, чинний КУпАП однозначно визначає суб'єктом правопорушення виключно фізичну особу. Свідченням цього є, наприклад, ст. 12 КУпАП, яка встановлює вік, після досягнення якого настає адміністративна відповідальність, а також ст. 20 КУпАП, в якій обов'язковою ознакою суб'єкта прописано його осудність.

Буде доцільним зосередити увагу на адміністративній відповідальності юридичних осіб, оскільки переважна більшість адміністративних правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища вчиняється в процесі господарської, виробничої діяльності юридичних осіб.

Одними з найбільших забруднювачів довкілля є промислові та переробні підприємства. Ними продукується надмірна кількість побутових і виробничих відходів, що негативно впливає на природні системи і здоров'я населення

країни.

Так, коли має місце вчинення правопорушення підприємством або іншою юридичною особою, відповідальність повинна нести не конкретна посадова особа, а юридична особа в цілому. Прикладом цього може бути введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, споруд та інших об'єктів, які не відповідають вимогам щодо охорони атмосферного повітря.

Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю таких юридичних ознак: вина, мотив, мета. Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони будь-якого правопорушення виступає вина. Саме вина характеризує психічне ставлення особи до протиправної дії чи бездіяльності та її наслідків.

Заслуговує на увагу думка О. М. Хіміч, яка стверджує, що вина не залежить від мотиву, оскільки як у разі правомірної, так і у випадку протиправної поведінки суб'єкт керується єдиним спонуканням – отриманням задоволення від своєї поведінки [155, с. 71].

Вина може існувати у формі умислу та необережності. Однак, трапляються випадки, коли правопорушення у сфері охорони довкілля можуть вчинятися як навмисно, так і з необережності. Наприклад, псування та забруднення сільськогосподарських та інших земель; пошкодження сінокосів та пасовищ на землях державного лісового фонду; порушення вимог пожежної безпеки в лісах тощо.

Мотив і мета правопорушення є факультативними ознаками, а тому окремі науковці взагалі не акцентують на них увагу [2, с. 221].

Відповідно до ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення за вчинення адміністративного екологічного правопорушення можуть застосовуватися наступні види стягнень:

- попередження;
- штраф;
- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім

об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;

– позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права полювання) [60].

Одним із видів адміністративних стягнень у сфері охорони довкілля є попередження.

Попередження є заходом особистісно-виховного, психологічного, превентивного характеру, яке застосовується за вчинення адміністративних правопорушень із незначним ступенем суспільної шкідливості. Цей вид стягнення не зачіпає ні майнових, ні інших прав порушника. Як бачимо, дотепер немає офіційного визначення попередження, у ст. 26 КУпАП міститься лише вказівка на одну його ознаку – форму фіксації, а інші ознаки залишились поза увагою законодавця. Попередження полягає в офіційному осуді протиправної поведінки особи і має на меті проінформувати особу та попередити про неприпустимість протиправних діянь у майбутньому [60].

Найбільш розповсюдженим видом адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення є штраф. Як зазначено в ст. 27 Кодексу України про адміністративні правопорушення, штраф – це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених законодавством України.

Як адміністративно-правова санкція штраф характеризується:

- 1) державним примусом;
- 2) обмеженням майнових інтересів тих, до кого він застосовується;
- 3) одночасним (разовим) стягненням [66, с. 100-101].

За допомогою накладення штрафу реалізується попереджувально-виховний вплив на свідомість порушника, так як потерпають його матеріальні інтереси.

Превентивна функція адміністративних штрафів значно посилиться за умови введення до числа суб'єктів відповідальності за екологічні правопорушення юридичних осіб та встановлення щодо них значно більших

розмірів штрафів, порівняно із штрафами, що застосовуються до фізичних осіб [79, с. 15-16].

Штраф за порушення природоохоронних правил накладається на правопорушників відповідними державними органами управління в сфері охорони природи.

Штраф за порушення природоохоронних правил порушник зобов'язаний сплатити не пізніше 15 днів з дня вручення йому постанови про накладення стягнення, а в разі оскарження чи опротестування – протягом 15 днів від дня повідомлення про залишення скарги або протесту без задоволення.

Наступний вид стягнення, передбачений Кодексом України про адміністративні правопорушення, це оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення в галузі охорони довкілля [60].

Даний вид стягнення полягає в примусовому вилученні предмета за рішенням суду і наступній реалізації з передачею вирученої суми колишньому власникові з відрахуванням витрат по реалізації вилученого предмета. Таке стягнення може бути основним або додатковим. Вилучення вогнепальної зброї і боєприпасів не може застосовуватися до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування. Оплатне вилучення має на меті виключити володіння предметом, забороненим до використання або ж використовуваним з порушенням встановлених правил.

Як зазначено у ст. 29 КУпАП, конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає у примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду. Цією ж статтею передбачено конфіскацію лише тих предметів, які перебувають у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Конфіскований предмет переходить з особистої власності у власність держави.

Варто зауважити, що конфіскація найчастіше застосовується як додаткове адміністративне стягнення за такі правопорушення: порушення правил

використання об'єктів тваринного світу (ст. 85 КУпАП), виготовлення та збут заборонених знарядь добування об'єктів тваринного або рослинного світу (ст. 85¹ КУпАП), порушення порядку придбання чи збуту об'єктів тваринного або рослинного світу, правил утримання диких тварин у неволі або напіввільних умовах (ст. 88¹ КУпАП) тощо.

Згідно зі ст. 30 КУпАП, позбавлення спеціального права, наданого громадянину, застосовується на строк до трьох років за грубе або систематичне порушення порядку користування цим правом. Цей вид стягнення застосовується згідно з ч.2 ст. 85 КУпАП – позбавлення права полювання на строк до 3-ох років.

Дана санкція спрямована на припинення неправомірної діяльності порушника в майбутньому, оскільки грубе чи систематичне порушення порядку й умов користування спеціальним правом створює загрозу суспільній безпеці і об'єктам природи зокрема. Позбавлення права полювання на строк до трьох років застосовується до громадян у випадку грубого порушення правил полювання, а саме: полювання без належного на те дозволу, в заборонених місцях, у заборонений час, забороненими знаряддями або способами.

Позбавлення прав, будучи стягненням, водночас виконує завдання припинення протиправної діяльності, у ньому вдало поєднуються каральний і припинювальний моменти. Попереджувальне завдання воно розв'язує не тільки шляхом виправлення і перевиховання правопорушника, а й шляхом позбавлення його можливості знову чинити аналогічні проступки [66, с. 105].

За загальним правилом адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення.

При накладенні адміністративних стягнень повинні враховуватися характер здійсненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, а також обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність.

Як бачимо, однією з головних переваг адміністративної відповідальності

над іншими видами юридичної відповідальності виступає її оперативність, адже можливість швидкого реагування на правопорушення є одним із суттєвих чинників її ефективності. КУпАП встановлює досить стислі строки, протягом яких особа може притягатись до цієї відповідальності. Стаття 277 КУпАП передбачає п'ятнадцятиденний строк розгляду справи про адміністративне правопорушення. При цьому цей строк знаходиться в межах строку, передбаченого у ст. 38 КУпАП [60].

Проведений нами аналіз статистичних даних Державної екологічної інспекції щодо кількості складених протоколів за порушення вимог природоохоронного законодавства за період 2013-2017 рр. вказує на те, що простежується позитивна тенденція до зменшення кількості екологічних правопорушень (додаток Б). Однак, це не впливає на загальний кризовий стан довкілля. Отже, постає об'єктивна необхідність у посиленні адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення, адже в даній ситуації однією лише природоохоронною пропагандою не обійтись. Потрібно підняти розміри штрафів за ті екологічні правопорушення, які є вкрай небезпечними як для довкілля, так і для життя й здоров'я людей. Дані правопорушення передбачені ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища (ст. 68, п. а, б, в, г, е, є, і), ЗУ «Про пестициди та агрохімікати» (ст. 20), ЗУ «Про поводження з радіоактивними відходами» (ст. 29), Кодексом України про адміністративні правопорушення (ст. 82, 83, 90¹, 91¹ тощо) та ін.

Негативним моментом є той факт, що за досліджуваній нами період кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства, з кожним роком також зменшувалась (додаток В), що може бути зумовлено наступними чинниками:

- 1) не притягнення судом винних осіб до відповідальності протягом строків встановлених законодавством;
- 2) неправильне оформлення протоколів про адміністративне правопорушення, що унеможливує притягнення винних осіб до відповідальності;

3) відсутність належної кількості доказів, які підтверджують вину правопорушника, у зв'язку з чим неможливо встановити та довести вину конкретного правопорушника;

4) наявність корупційних схем, які дозволяють уникнути відповідальності.

Адміністративна відповідальність за порушення вимог екологічного законодавства є одним з головних інструментів боротьби з правопорушеннями у сфері охорони навколишнього природного середовища та притягнення винних осіб до відповідальності.

Основним покликанням адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища є швидке та результативне притягнення правопорушників до тієї міри покарання, яка:

– по-перше, буде достатньою та співрозмірною з вчиненим протиправним діянням;

– по-друге, матиме превентивний ефект для попередження вчинення правопорушень іншими особами в майбутньому;

– по-третє, сприятиме відновленню порушеного права та/або інтересу особи чи іншого охоронюваного законодавством об'єкта, який зазнав протиправного впливу.

З урахуванням вищевикладеного приходимо до висновку, що адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища є дієвим засобом його захисту від протиправних посягань. Поряд з цим державні органи та установи в своїй діяльності повинні забезпечувати максимально суворе дотримання законодавчих норм, що дозволить найбільш ефективно втілювати на практиці таку потужну складову державного механізму як адміністративна відповідальність.

Висновки до розділу 2

На основі дослідження механізму адміністративно-правової охорони

навколишнього природного середовища, сформульовано низку висновків:

1. Систему органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища складають: а) органи загальної компетенції; б) органи спеціальної компетенції; в) громадські формування. До складу органів управління загальної компетенції входять: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи, правоохоронні органи (зокрема, але не виключно Національна поліція). До органів управління спеціальної компетенції пропонуємо віднести: Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агенство земельних ресурсів України, Державне агенство лісових ресурсів України, Державне агенство водних ресурсів України. А також урядові органи державного управління із спеціальними повноваженнями: Державна екологічна інспекція України; Департамент заповідної справи; Державна гідрометеорологічна служба; Державне агенство рибного господарства України.

2. Наголошено, що ефективне вирішення питань у сфері охорони довкілля є неможливим без залучення до цього виду діяльності Національної поліції, адже вона сприяє природоохоронним органам у боротьбі з екологічними правопорушеннями шляхом проведення спільних природоохоронних заходів.

3. Вказано, що екологічна криза є проблемою, у вирішенні якої повинна бути зацікавлена кожна людина особисто. Громадські організації мають стати повноцінним учасником усіх процесів у державі. Саме тому головним завданням, яке стоїть перед Україною, є забезпечення реальної участі громадян та їх об'єднань у прийнятті рішень з питань, що стосуються покращення стану навколишнього природного середовища. В цьому контексті чільне місце посідають органи місцевого самоврядування, яким відводиться чи не вирішальна роль у налагодженні системної взаємодії між різними гілками влади, правоохоронними органами, освітніми закладами, релігійними конфесіями та різними громадськими організаціями.

4. Зазначено, що екологічний моніторинг допомагає уповноваженим державним інституціям у проведенні спостереження за станом навколишнього природного середовища, а також сприяє контролю та керуванню за змінами, що відбуваються в екологічній ситуації України.

5. Запропоновано авторське визначення адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища як виду юридичної відповідальності, яка полягає в застосуванні уповноваженими органами або посадовими особами адміністративних стягнень у вигляді певних несприятливих заходів матеріального чи морального характеру до порушників природоохоронних норм.

6. Звернено увагу, що адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища є дієвим засобом його захисту від протиправних посягань. Поряд з цим державні органи та установи в своїй діяльності повинні забезпечувати максимально суворе дотримання законодавчих норм, що дозволить найбільш ефективно втілювати на практиці таку потужну складову державного механізму як адміністративна відповідальність.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

3.1 Поняття, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища

Сучасна система забезпечення охорони навколишнього природного середовища має базуватися на взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадських формувань, що вимагає покращення правової бази і вивчення міжнародного досвіду щодо вирішення екологічних проблем.

Аналіз наукової літератури свідчить про відсутність єдиного підходу вчених до визначення сутності поняття «взаємодія».

У теорії управління взаємодію розглядають у двох аспектах – як категорію, яка є визначальною для всього процесу управління, та як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Прихильником цієї теорії є В. К. Колпаков, на думку якого, «управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів» [65, с. 10].

О. М. Ярмач акцентує увагу на тому, що взаємодія виникає там і тоді, де взаємозв'язок між суб'єктами зумовлений спільною метою. Крім того, взаємодія полягає не лише у безперервному впливі один на одного, а також у використанні взаємодіючими сторонами можливостей один одного для досягнення власних цілей. Якщо за формою взаємодія подається як взаємозв'язок між суб'єктами, то за змістом вона є засобом обміну будь-якою інформацією. Отже, є усі підстави вважати взаємодію фундаментальною умовою процесу здійснення державного управління [164, с. 8].

Ю. С. Назар вважає, що взаємодію у вузькому розумінні (взаємодію суб'єктів управління) можна визначити як управлінський процес, який полягає

у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учасникові для досягнення спільної мети [92, с. 17].

Як зазначає О. М. Васильєва, взаємодія полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів і на організаційному етапі взаємодії здійснюється:

- 1) нормативно-правове забезпечення взаємодії;
- 2) реалізація нормативно-правового забезпечення;
- 3) безпосереднє планування заходів із взаємодії [19, с. 99, 102].

В. Д. Пчолкін розглядає взаємодію як засновану на спільності цілей і завдань, погоджену за часом, місцем і змістом, визначену законодавством діяльність компетентних суб'єктів щодо раціонального застосування наявних сил, засобів і методів для забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки [128, с. 97].

Взаємодії притаманні певні ознаки, які дають можливість з'ясувати її суть та відмежувати від схожих явищ:

- 1) взаємодія – це діяльність;
- 2) наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії;
- 3) узгодженість заходів щодо цілі, місця, часу, методів;
- 4) спрямованість функціонування суб'єктів взаємодії;
- 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії;
- 6) становище суб'єктів у ієрархії системи;
- 7) зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії;
- 8) сумісна діяльність [95, с. 298-299].

До основних ознак взаємодії в сфері охорони навколишнього середовища можемо віднести наступні: взаємодія як форма природоохоронної діяльності; наявність декількох суб'єктів; спільна мета; екологічна спрямованість діяльності; комплексний підхід до вирішення завдань; системність і спрямованість дій; узгодженість нормативно-правової бази; інформованість суб'єктів взаємодії; своєчасність та оперативність у прийнятті узгоджених

рішень; об'єднання сил та засобів для досягнення позитивного результату.

На нашу думку, взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища – це врегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, заснована на засадах взаємодопомоги та партнерства, зумовлена спільною метою і завданням та спрямована на забезпечення екологічної безпеки громадян і недопущення шкідливих впливів на довкілля.

Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, як «управлінський процес» повинна базуватись на певних принципах, які сприятимуть підвищенню ефективності виконання покладених на них завдань.

О. Ф. Скакун визначає принципи права як об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [138, с. 221].

На думку О. О. Уварової, принципи права можна визначити як систему вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані у суспільстві цінності і утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність [151, с. 55].

Під принципами взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища пропонуємо розуміти закріплені в нормах права керівні ідеї, начала, які визначають та спрямовують діяльність суб'єктів цієї взаємодії, задля належного виконання ними поставлених завдань.

Вчені мають різні погляди щодо класифікації принципів взаємодії суб'єктів. Деякі пропонують недиференційований перелік тих принципів, які найбільш чітко характеризують і розкривають предмет дослідження. Інші поділяють ці принципи на дві основні категорії: загальні та спеціальні.

Так, до прикладу, ще В. М. Плішкін зазначав, що взаємодія буде найбільш ефективною, якщо вона ґрунтуватиметься на системі наступних принципів: науковості; законності; плановості; безперервності; "головної ланки"; "резерву"; маневреності; оптимального використання можливостей

взаємодіючих елементів; пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії [149, с. 506].

На противагу вказаному вище підходу В. М. Плішкіна, Д. Г. Заброда при дослідженні питання принципів взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, пропонує усі принципи поділяти на загальні та спеціальні.

Так, до загальних Д. Г. Заброда пропонує віднести: 1) законність; 2) науковість; 3) плановість; 4) гласність; 5) безперервність; 6) системність; 7) комплексність; 8) наступальність.

До спеціальних принципів Д. Г. Заброда відносить: 1) спільності інтересів; 2) «головної ланки»; 3) «маневреності»; 4) паритетності (рівності); 5) спеціалізованості; 6) пропорційної відповідальності; 7) непересічення компетенції; 9) комплексного використання сил та засобів взаємодіючих сторін [41, с. 10].

Вважаємо, що перелік загальних принципів є досить вичерпним і розширення чи доповнення не потребує. Поряд з цим, на нашу думку, раціональним видається доповнення групи спеціальних принципів наступними:

- 1) протидії екологічним правопорушенням;
- 2) забезпечення екологічної безпеки громадян;
- 3) партнерства та взаємодопомоги;
- 4) швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності;
- 5) альтернативності вибору покарання;
- 6) взаємоконтролю;
- 7) невідворотності покарання за неналежне виконання покладених обов'язків.

Принцип протидії екологічним правопорушенням передбачає попередження, виявлення або ж припинення екологічних правопорушень, які створюють потенційну небезпеку для навколишнього природного середовища.

Принцип забезпечення екологічної безпеки громадян передбачає таку взаємодію суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, яка сприяє стану захищеності життя і здоров'я людини, навколишнього природного

середовища від потенційних екологічних загроз та негативних впливів природного чи техногенного характеру.

Принцип партнерства та взаємодопомоги передбачає об'єднання потенціалу, сил та засобів суб'єктів взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища задля досягнення спільного позитивного результату при вирішенні екологічних проблем.

Принцип швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності має своїм покликанням швидке виявлення правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища та максимально швидке й ефективне притягнення винних осіб до відповідальності, передбаченої законом.

Принцип альтернативності вибору покарання, полягає у можливості уповноважених державних органів та/або посадових осіб на власний розсуд вибирати одну з передбачених законом санкцій з метою притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні екологічного законодавства.

Принцип взаємоконтролю означає, що всі суб'єкти взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюють контроль один за одним з метою найбільш ефективного виконання поставлених перед ними завдань, недопущення зловживання правами чи недбалого виконання покладених обов'язків.

Принцип невідворотності покарання за неналежне виконання покладених обов'язків передбачає застосування санкцій до уповноважених посадових осіб суб'єктів взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища, у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків. Актуальність даного принципу пояснюється збільшенням випадків бездіяльності суб'єктів взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Дотримання вищезазначених принципів сприятиме покращенню взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища відіграє важливу роль, оскільки:

- дозволяє своєчасно виявляти екологічні правопорушення та вживати відповідні заходи впливу до порушників природоохоронних норм;
- забезпечує ефективне та оперативне вирішення нагальних проблем у сфері охорони довкілля;
- об'єднує потенціал учасників взаємодії та стимулює до пошуку новаторських методів боротьби з екологічними правопорушеннями;
- сприяє зменшенню кількості вчинення екологічних правопорушень;
- посилює роль кожного суб'єкта взаємодії у вирішенні питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища;
- дозволяє досягти бажаного результату у вирішенні екологічних проблем;
- сприяє покращенню стану навколишнього природного середовища, а відтак – забезпеченню реалізації екологічних прав громадян.

Потреба в захисті навколишнього природного середовища від шкідливого антропогенного впливу з кожним роком зростає, а це в свою чергу посилює роль взаємодії суб'єктів охорони довкілля.

Отже, налагодження ефективної взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища є важливим елементом процесу демократизації суспільства, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки громадян.

3.2 Взаємодія органів правопорядку, місцевого самоврядування та громадських формувань у сфері охорони навколишнього природного середовища

Екологічне законодавство не завжди реалізується у повсякденному житті, що є наслідком як об'єктивних, так і суб'єктивних причин. І, першочергово, через неузгодженість взаємодії органів місцевого самоврядування, поліції та громадських формувань, які б мали миттєво реагувати на правопорушення екологічного законодавства та розробляти запобіжні й профілактичні заходи

щодо недопущення подібних проявів.

Органи місцевого самоврядування, виконуючи покладені на них завдання з охорони навколишнього природного середовища, використовують у своїй природоохоронній діяльності сили і засоби Національної поліції.

Окремі науковці вважають, що взаємодія в природоохоронній сфері за спектром дій та заходів є поняттям, що виокремлює його в самостійний соціально-правовий інститут [52, с. 397]. У цьому контексті цікавим є досвід країн США, Великобританії, Канади, Німеччини та Франції, в яких взаємодія виступає як найважливіша форма роботи поліції з громадськістю [46, с. 82]. До речі, в США вся прибудинкова територія і навіть частина доріг у населених пунктах розподілені пропорційно між суб'єктами господарювання та приватними особами. У випадку її забруднення поліція може вжити відповідних мір покарання.

Як позитив, можна навести й досвід сусідньої Польщі, де форма такої співпраці вже давно дає добрі результати. До речі польська поліція у Галичині вже в 1920-1930 роках мала великі повноваження в питаннях наведення порядку на підконтрольній їй території, контролю за чистотою водних і лісових ресурсів, благоустроєм селянських садиб та прилеглої до них території. Постерунковий (дільничний) поліції мав право не тільки контролювати, але й вжити дозволені тодішнім законодавством жорсткі міри покарання: накласти штраф, направити на примусові роботи або затримати на 1-2 доби в якості покарання.

Подібну практику потрібно вводити в українське законодавство, оскільки в останні роки все частіше стають засміченими узбіччя наших доріг, забрудненими водойми і лісопаркові насадження і це далеко не повний перелік порушень, які несуть велику загрозу здоров'ю і життю нашої нації.

Безумовно, що до цієї роботи органи місцевого самоврядування разом з поліцією повинні залучати громадські об'єднання, що дасть можливість більш оперативно проводити профілактичну і виховну роботу серед молоді і населення територіальних громад.

На думку А.Ю. Русакова, громадські, некомерційні організації – це найбільш організована частина громадян, яка, використовуючи власні ресурси, зобов'язується вирішувати найскладніші проблеми добровільно, відповідально та фахово. Явною перевагою виконання соціальних послуг є те, що громадські організації пропонують нові, раціональні й більш прийнятні підходи у вирішенні проблем [133, с. 84].

Зупинимось детальніше на окремих функціях суб'єктів взаємодії стосовно забезпечення належної охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Так, у Законі України «Про міліцію» п. 12 ст.10, який діяв до 2015 року, зазначено, що міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана запобігати забрудненню повітря, водойм транспортними засобами та сільськогосподарською технікою; здійснювати контроль за утриманням у належному технічному стані та чистоті доріг, вулиць, майданів. У п. 26 даної статті на міліцію покладено обов'язок забезпечувати в межах своїх повноважень додержання вимог закону, виконання та контроль за рішеннями сільських, селищних, міських рад з питань охорони громадського порядку, торгівлі, утримання тварин у домашніх умовах, додержання тиші в громадських місцях тощо, а також контролювати утримання в належній чистоті вулиць, прибудинкових територій і дворів у містах та інших населених пунктах.

Однак, на нашу думку, обов'язки міліції, що стосувалися охорони навколишнього природного середовища, у даному Законі були певною мірою декларативними, що до кінця не забезпечувало виконання органами міліції покладених на них завдань.

Зауважимо, що більш ширші обов'язки з охорони навколишнього природного середовища в цьому ж Законі України «Про міліцію» були покладені на дільничних інспекторів. Вони зазначені та виокремлені також у інших законодавчих актах, постановах Кабінету Міністрів, рішеннях місцевих Рад народних депутатів, нормативних актах Міністерства внутрішніх справ України тощо [109].

До 28 липня 2017 року діяв Наказ Міністерства внутрішніх справ України №550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України» від 11 листопада 2010 р. [107], згідно положень якого дільничний інспектор повинен надавати допомогу органам місцевого самоврядування, природоохоронним інституціям та громадським організаціям у питаннях охорони навколишнього природного середовища та забезпечувати екологічну безпеку територіальних громад у межах своїх повноважень.

На зміну вищевказаному Наказу 28 липня 2017 року було прийнято Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції» [105]. Цікавою особливістю нового Наказу є фактична відсутність прямих посилань в його нормах щодо захисту навколишнього природного середовища, поряд з цим в його нормах закріплені загальні функції дільничних офіцерів поліції (далі – ДОП), відповідно до яких вони вживають превентивні заходи з охорони та профілактики кримінальних та адміністративних правопорушень.

У пункті 2 ст. 1 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», серед завдань дільничних офіцерів поліції, зокрема закріплена їх взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, населенням й утвореними відповідно до чинного законодавства громадськими формуваннями з охорони громадського порядку.

Розділ III «Взаємодія з населенням», закріплює, що ДОП з метою впровадження принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства організовує роботу за такими напрямками: співпраця з органами місцевого самоврядування, представниками територіальних громад, населенням, керівниками підприємств, соціальних, навчальних та культурних закладів, закладів захисту дітей з метою реалізації принципу взаємодії з населенням на засадах партнерства, обмін інформацією для подальшого її використання під час виконання службових обов'язків (пункт 2 ст. 1) [105].

Стаття 2 розділу III «Взаємодія з населенням» встановлює: «ДОП

проводить відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. Інформує про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території».

У статті 4 розділу III «Взаємодія з населенням», яка закріплює, що ДОП у взаємодії з органами соціального захисту населення місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, службами у справах дітей, благодійними, громадськими організаціями, представниками територіальних громад, спеціалізованими установами для осіб, які відбули покарання, здійснює роботу із запобігання вчиненню правопорушень, у тому числі стосовно осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах [105].

Як бачимо з аналізу норм нового Наказу, в ньому прослідковується більш тісна взаємодія дільничних офіцерів поліції з органами місцевого самоврядування ніж в старій редакції Наказу від 2010 року. Проте фактично відсутні норми, які регламентують повноваження ДОП у сфері охорони навколишнього природного середовища та встановлюють чіткі санкції у разі їх порушення.

Так, пунктами 2, 3, 4, 5, 6, 7 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» серед основних напрямків діяльності ДОП передбачено виявлення причин та умов, що призводять до вчинення кримінальних та адміністративних правопорушень, ужиття у межах компетенції заходів для їх усунення; ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих

осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; ужиття всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я, а також особам, які постраждали від торгівлі людьми.

Пунктом 4 та 5 ст. 3 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» встановлено, що ДОП з метою виконання своїх обов'язків можуть затримувати підозрюваних у вчиненні кримінального або адміністративного правопорушення, доставляти таких осіб до поліцейської станції або органу (підрозділу) поліції; у випадках, визначених законом, здійснювати провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечувати їх виконання [105].

Як уже зазначалося нами вище, у зв'язку з відсутністю норм, які регламентують повноваження ДОП у сфері охорони навколишнього природного середовища та встановлюють чіткі санкції у разі їх порушення, пропонуємо доповнити наведені нижче норми Наказу.

Пункт 2 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» викласти в наступній редакції: *«виявлення причин та умов, що призводять до вчинення кримінальних, адміністративних та екологічних правопорушень, ужиття в межах компетенції заходів для їх усунення».*

Пункт 3 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» викласти в наступній редакції: *«ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного та/або екологічного правопорушення».*

Пункт 4 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» викласти в наступній редакції: *«здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні та/або екологічні правопорушення або події».*

Пункт 5 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» викласти в наступній редакції: *«у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні та/або екологічні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання».*

Пункт 6 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» викласти в наступній редакції: *«доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне та/або екологічне правопорушення».*

Пункт 7 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» викласти в наступній редакції: *«ужиття всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних, адміністративних чи екологічних правопорушень, нещасних випадків, особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я, а також особам, які постраждали від торгівлі людьми».*

Пункт 4 ст. 3 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» викласти в наступній редакції: *«затримувати підозрюваних у вчиненні кримінального, адміністративного або екологічного правопорушення, доставляти таких осіб до поліцейської станції або органу (підрозділу) поліції».*

Пункт 5 ст. 3 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП» викласти в наступній редакції: *«у випадках, визначених законом, здійснювати провадження у справах про адміністративні та/або екологічні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечувати їх виконання (додаток Д).*

Запровадження вказаних нами змін допоможе:

- по-перше, посилити повноваження дільничних офіцерів поліції щодо захисту навколишнього природного середовища;
- по-друге, матиме потужний превентивний характер щодо

правопорушень в галузі охорони навколишнього природного середовища;

– по-третє, сприятиме мінімізації використання екологічними правопорушниками прогалин у законодавстві з метою ухилення від покарання, у зв'язку із законодавчою невизначеністю чи неврегульованістю.

Сьогодні ні в кого немає сумніву, що дільничні офіцери поліції повинні свою діяльність проводити у тісному співробітництві із органами місцевого самоврядування, оскільки повноваження останніх є більш ширшими.

Насамперед, враховуючи актуальність проблеми, потрібно вже сьогодні у діючому законодавстві чітко сформулювати напрямки діяльності правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх права, обов'язки та відповідальність, а також у межах структурних підрозділів визначити сфери діяльності, яка може бути вузькою або широко спеціалізованою.

В унісон вище сказаному, важливим кроком щодо реформування правоохоронної системи та побудови нової моделі європейської держави стало прийняття 2 липня 2015 р. Верховною Радою України Закону України «Про Національну поліцію». У ст. 1 Закону 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.

Стаття 2 Закону України «Про Національну поліцію» закріплює основні завдання поліції. Так, 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 [112].

До основних напрямів адміністративної діяльності Національної поліції у природоохоронній сфері можна віднести: адміністративний нагляд, превентивну та профілактичну діяльність, здійснення дозвільної системи, а

також взаємодію з державними органами та громадським об'єднаннями у цій діяльності.

Варто зауважити, що адміністративний нагляд відіграє важливу роль для запобігання, припинення та розкриття протиправних дій у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У процесі його здійснення основними засобами реагування на факти порушень норм екологічного законодавства є :

- висунення вимоги про додержання встановлених правил і припинення протиправної поведінки;
- перевірка відповідних документів у користувачів природних ресурсів;
- застосування заходів адміністративного припинення й затримання порушників;
- вилучення незаконно добутої продукції;
- складання протоколів про адміністративні правопорушення та ін. [136, с. 70].

Як бачимо, комплекс заходів, який здійснюється Національною поліцією, є досить широко представленим, що значною мірою дозволяє зменшити правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Разом з тим, окремі науковці відзначають, що незважаючи на позитивні сторони уже існуючого законодавства, закріплений у ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» перелік повноважень поліції потрібно було б розмежувати. Мова йде про повноваження поліції кримінальної, патрульної, спеціальної, поліції охорони та особливого призначення, органів досудового розслідування тощо. При цьому незрозуміло, що розуміє законодавець під «спеціальною поліцією» та «поліцією особливого призначення» [150, с. 55].

Для прикладу, на патрульну поліцію доцільніше додатково покласти обов'язки контролю за чистотою автомобільних доріг, викидами в атмосферу тракторами і автомобілями відпрацьованих шкідливих газів, пересуванням транспорту в лісистій, лісопарковій і заповідній місцевості з дотриманням санітарно технічних вимог та карт, миттям техніки у заборонених місцях, а

також надавати пропозиції відповідним органам щодо розміщення попереджувальних знаків з метою запобігання шкідливого впливу транспорту на довкілля.

Місцеві ради розробляють і приймають нормативні акти екологічного спрямування, контролюють виконання законодавчих актів, прийнятих вищестоящими органами, розглядають питання охорони навколишнього природного середовища на сесіях міських, селищних і сільських Рад, а в міжсесійний період на засіданнях виконавчих комітетів та депутатських екологічних комісіях. До їх роботи доцільно залучати працівників поліції, дільничних офіцерів поліції, громадські організації тощо. Громадська участь в розробці та реалізації місцевих екологічних програм надає можливість мешканцям територіальних громад домогтися врахування їх інтересів.

В Україні існує чимала кількість громадських екологічних організацій, найбільшими з яких є: Українське товариство охорони природи, Всеукраїнська екологічна ліга, Всеукраїнська громадська екологічна організація «Мама-86», Українська екологічна асоціація «Зелений світ» та ін.

Необхідно зауважити, що одним з основних в Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року [113] закріплений принцип участі громадськості у формуванні та реалізації екологічної політики, урахування пропозицій з вдосконалення природоохоронного законодавства.

І не дарма, адже природоохоронні об'єднання громадян досить часто пропонують ефективні та енергоощадні вирішення таких завдань як сортування та утилізація побутових відходів, використання твердих відходів у народному господарстві країни, охорона та раціональне використання водних ресурсів, збереження та відновлення лісових насаджень та ін. Форми їхньої активності та відповідна спрямованість програм, екологічних грантів, окремих екологічних заходів, насамперед, обумовлені регіональними особливостями, концентрацією промислових об'єктів, агропромислових формувань і природних екосистем загалом. Утім, найбільшого ефекту при вирішенні конкретних екологічних задач можна було б досягнути у межах окремої територіальної громади.

Активність громадського сектору сьогодні обумовлена тим, що питання безпечного навколишнього природного середовища, його якісні екологічні умови життя хвилюють переважну більшість територіальних громад України.

Одночасно можна акцентувати увагу й на тому, що частина з них має суто протестну спрямованість. Однією з причин строкатості екологічного громадського руху України є нетривалий досвід його існування та той факт, що його ядро становлять формальні організації, утворені частково ще в радянський період. Відповідно до організаційної структури, сфери та методів діяльності виділяють екологічні організації політико-лобістського характеру (policy organizations), ресурсні центри (think-tanks) та організації місцевої дії (grassroots organizations) [7].

Як відмічають окремі автори, недостатній рівень результативності щодо взаємодії громадськості з місцевими органами самоврядування та поліцією в сфері охорони навколишнього природного середовища обумовлений наступними чинниками:

- частина представників організацій, громадських активістів, створюючи резонансний фон, спонукають органи державної влади до розв'язання лише окремих екологічних завдань. Втім, якщо застосовуються неконструктивні методи і маніпуляції, бракує фахової аргументації, то це веде до дискредитації інших представників екологічної громадськості;

- спостерігається тенденція до монополізації цієї сфери окремими громадськими організаціями, які діють «від імені усієї громадськості», та «статичності» екологічного громадського середовища в умовах обмеженості кадрово-організаційних та фінансових ресурсів;

- у профільних органах державної влади, відповідальних за екологічну політику, спостерігається пришвидшена зміна кадрового складу, їм бракує фахової підготовки, що негативно позначається на цілісності формування та якості реалізації державної політики в екологічній сфері. Ризики прийняття хибних рішень та їх небезпечних наслідків можуть збільшуватися, оскільки часто ігноруються ґрунтовні експертні висновки науковців, суспільний інтерес,

громадська думка;

– громадські організації, здатні артикулювати інтереси суспільства, місцевих громад, та, водночас, на фаховому рівні представляти суспільні інтереси при взаємодії з органами державної влади, здебільшого не справляють відчутного впливу на формування порядку денного державної екологічної політики. В екологічній сфері, як і в інших сферах, при остаточному прийнятті рішень переважно не враховуються громадська думка та результати консультацій з громадськістю та наукою;

– потенційно широка ніша для розвитку потужних екологічних («зелених») політичних партій, з представництвом в парламенті та в органах виконавчої влади, в Україні не заповнена, оскільки не діють політичні та соціальні «ліфти», а запит на «зелену демократію» в політичному процесі є поверховим;

– формування державної екологічної політики та реалізація її завдань на всіх рівнях часто ґрунтується не на пріоритеті національних інтересів та екологічної безпеки, а на групових (корпоративних) інтересах [20].

Як бачимо, задекларовані у вітчизняному законодавстві норми, права та обов'язки суб'єктів охорони навколишнього природного середовища використовуються ще не сповна. В унісон вище сказаного свідчать проведені нами соціологічні опитування в Жовківському районі Львівської області за допомогою анкети «Оцінка екологічної ситуації органами місцевого самоврядування» (додаток Ж).

Зокрема, нами було вивчено думку органів місцевого самоврядування щодо оцінки загальної екологічної ситуації на території району, найбільш вразливих об'єктів та адміністративних важелів впливу на порушників екологічного законодавства. Для прикладу, з числа опитаних респондентів більшість вважає екологічну ситуацію на своїй території складною – 50%, ще 30% – дуже складною, 8% – катастрофічною і лише 12% – скоріше сприятливою. Велике занепокоєння (понад 65% опитаних) викликають також стихійні сміттєзвалища, 20% опитаних турбують побутові відходи, 10% –

відходи тваринного походження і 5% – відходи промислових підприємств [142, с. 285-286].

При цьому значна частина респондентів вказує на те, що на територіях деяких місцевих територіальних громад вивезенням побутових відходів ніхто системно не займається (15%), в інших ця робота проводиться стихійно (25% від чисельності опитаних) і в решти громад ця робота є добре організована – на що вказують 60% опитаних респондентів. При цьому майже на 40% територій не відведено місць для складування побутових відходів, що вкрай негативно позначається на якості питної води та продукції рослинництва і плодоовочівництва, а також на здоров'ї населення цих територій в цілому.

Отже, з одного боку наведені аргументи свідчать про системні порушення екологічного законодавства територіальними громадами, а з іншого – органи місцевого самоврядування не використовують у повному обсязі правові механізми впливу на порушників екологічного законодавства і, в першу чергу, – важелів адміністративно-правового впливу. Зокрема, органи місцевого самоврядування висловлюють думку про те, що практично не практикують розгляду справ у сфері порушень екологічного законодавства з накладенням адміністративних стягнень (забруднення земель і водних ресурсів, знищення паркових і лісових насаджень, спалювання залишків соломи, листя і стерні, несвоєчасне знищення бур'янів та ін.) – відсоток таких респондентів коливається в межах 20-45%. Ще 25-50% перевагу надають попередженню, 5-25% накладають штрафи і лише 5% висловилися про те, що така форма притягнення до відповідальності не передбачена чинним законодавством. Останнє, на нашу думку, пояснюється недостатнім інформативним забезпеченням та навчанням новообраних органів місцевого самоврядування.

Заслуговує на увагу думка органів місцевого самоуправління стосовно того, чи є у них достатньо важелів впливу на забруднювачів довкілля. В цьому контексті відповіді розподілились так: 40% опитаних висловились про те, що такі важелі передбачені законом, але їх важко зреалізувати; друга частина (35%) висловилися таким чином, що в них не вистачає владних повноважень у

сфері охорони довкілля і третя частина респондентів (25%) акцентувала увагу на тому, що в екологічному законодавстві чітко не прописана взаємодія владних структур у сфері охорони природного середовища.

Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування значною мірою залежить і від інформаційно-рекламної діяльності, об'єктивної та своєчасної інформованості населення про результативність проведених екологічних заходів, що значною мірою впливає на екологічну свідомість населення, покращення чистоти довкілля та в кінцевому результаті на зменшення чисельності правопорушень на території місцевих громад.

За визначенням 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 [13, с. 61].

Мова йде про створення відповідних веб-порталів та своєчасне їх оновлення, радіопроеграми, телеканали, які б постійно пропагували охорону довкілля у вигляді соціальної та природоохоронної реклами, особливо щодо рішень та дій, які є суспільно важливими.

Як свідчать відповіді наших опитувань, преса, радіо і телебачення ще недостатньо інформують населення щодо проблем навколишнього природного середовища та ймовірні наслідки подальшого його забруднення, шкодочинність його для населення територіальних громад і країни загалом. Зокрема, 30% опитаних висловились, що така реклама є неефективна, 40% – такої реклами немає взагалі, 10% – на таку рекламу не вистачає фінансів і лише 5% дають позитивну оцінку. Окрім цього, питання з дотримання екологічного законодавства висвітлюються вкрай недостатньо, про що свідчать відповіді 75% від числа опитаних, а 15% респондентів вказують на відсутність такої інформації взагалі.

Цю ситуацію, на нашу думку, можна пояснити наступними чинниками:

– по-перше, преса, радіо і телебачення ще не освоїли належним чином

сучасних технологій та недостатню мірою цікавляться проблемами екології;

– по-друге, часткове несприйняття окремими верствами населення подібної реклами або ж недовіру до неї;

– по-третє, відсутність фахової реклами та виступів у засобах масової інформації представників органів місцевого самоврядування, науковців, фахівців правоохоронних органів, екологів тощо.

Водночас, проблеми навколишнього середовища є настільки актуальними та болючими для широких верств населення, що інформація про навіть незначні порушення може швидко поширюватися засобами масової інформації, окремими представниками громадськості. Однак, непрофесійне висвітлення неперевіреної й інколи спотвореної інформації може призвести до негативних настроїв у суспільстві (будівництво чи розташування об'єктів, які становлять небезпеку, знесення зелених лісо-паркових насаджень, нераціональне використання водних і земельних ресурсів тощо), що вимагає негайного втручання органів місцевого самоврядування та проведення роз'яснювальної роботи тощо.

Вихід із ситуації, на нашу думку, можна врегулювати внаслідок налагодження чіткої взаємодії усіх суб'єктів охорони довкілля, наділення їх додатковими повноваженнями або ж ліквідувати дублюючі ланки. В цьому контексті органам місцевого самоврядування відводиться провідна роль щодо налагодження взаємодії між суб'єктами та координації діяльності в галузі охорони навколишнього природного середовища, що зумовлено їх широкими повноваженнями та завданнями з вирішення повсякденних проблем місцевого рівня. Запропонована модель такої взаємодії представлена нами на рисунку (додаток І).

Принагідно відмітити, що налагодження системної взаємодії між усіма суб'єктами охорони навколишнього природного середовища створить передумови для більш ефективного управління процесами у цій сфері діяльності, сприятиме оперативному реагуванню на правопорушення, розробці

профілактичних заходів та, при потребі, накладенню адміністративних стягнень за порушення екологічного законодавства.

Про актуальність окресленої проблеми свідчать проведені нами опитування. Так, роботі школи в контексті формування екологічної культури учнів 5% респондентів дали оцінку «дуже добре», 15% – «добре», 50% – «задовільно» і 30% – оцінили роботу закладів освіти як «недостатню».

У цьому ракурсі також чільне місце відводиться духовному чиннику. Зокрема, у першій енциклопедії «Спаситель людини» Івана Павла II наголошується на винятковій ролі церкви в порятунку створеної богом природи, а в його листі з нагоди Дня миру 1990 року безвідповідальне ставлення до довкілля вже чітко окреслено як гріх, тобто порушення Божих заповідей. Отже, «екологічний гріх» занесено до категорії найважчих соціальних проступків [37]. Варто зауважити, що 60% респондентів висловились про те, що в плані профілактики правопорушень у сфері охорони довкілля частково може впливати церква. Ще 30% опитаних церкві відводять особливу роль і лише 10% вважає, що церква цими питаннями не бажає займатись взагалі.

Разом з тим, недостатньою була оцінка щодо співпраці органів місцевого самоврядування з представниками правоохоронних органів, що складає 50% від числа опитаних і лише 25% визнали співпрацю в сфері охорони довкілля скоріше достатньою. Одночасно в процесі дослідження було поставлено питання, які функції правоохоронних органів доцільно було б розширити у цій сфері? На що відповіді опитаних респондентів розподілились так:

– здійснення контролю за природним середовищем з правом накладення адміністративних стягнень за порушення екологічного законодавства – 40%;

– здійснення контролю за природним середовищем, оформлення правопорушень у сфері охорони природного середовища та передача останніх в органи правосуддя – 15%;

– здійснення контролю за природним середовищем, оформлення правопорушень у сфері охорони природного середовища та передача останніх в органи місцевого самоврядування – 20%;

- попередження правопорушень – 20%;
- важко відповісти – 5%.

Таким чином, на підставі проведеного нами опитування з оцінки екологічного стану навколишнього природного середовища, використання наявних можливостей щодо підтримання балансу природних екосистем та чистоти довкілля загалом видно, що не всі важелі впливу використовуються повністю. Тому, керуючись Законом України «Про благоустрій населених пунктів» та відповідно до п. 44 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також ст. 152 Кодексу України «Про адміністративні правопорушення», необхідно вживати більш жорстких заходів щодо порушення правил з утримання територій громад у зразковому стані. Відтак, правоохоронні органи повинні бути наділені належними правами, щоб вони могли своєчасно надати допомогу органам місцевого самоврядування щодо забезпечення охорони навколишнього природного середовища.

З таким твердженням варто погодитись, а відтак виникає потреба в підсиленні окремих статей уже прийнятого законодавства більш конкретним змістом. У цьому контексті пропонуємо в окремі статті Закону України «Про Національну поліцію» внести такі доповнення:

- Статтю 2 «Завдання поліції» доповнити пунктом 1.5 *«Забезпечення охорони навколишнього природного середовища»;*
- Стаття 23 «Основні повноваження поліції», пункт 4: *«вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення»* викласти в такій редакції: *«вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного та екологічного правопорушення»;*
- Стаття 23 «Основні повноваження поліції», пункт 23: *«здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом, за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного*

забруднення» викласти в такій редакції: *«здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення;*

- Стаття 35 «Зупинення транспортного засобу», пункт 3: *«...якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального чи адміністративного правопорушення»* викласти у такій редакції: *«...якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального, адміністративного чи екологічного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального, адміністративного чи екологічного правопорушення»;*

- Стаття 88 «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування», пункт 2: *«Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень»* викласти у такій редакції *«Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку та охорони навколишнього природного середовища, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень»;*

- Стаття 89 «Спільні проекти з громадськістю», пункт 3: *«Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності»* викласти у

такій редакції *«Поліція надає підтримку програмам правового виховання та охорони навколишнього природного середовища, пропагує засади здорового способу життя, екологічно чистого довкілля та правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації, видавничій діяльності та засоби Інтернету»* (додаток К).

Крім цього, слід зазначити, що коло питань, які потрібно вирішувати органам місцевого самоврядування, є дуже широким і без налагодження чіткої взаємодії із суб'єктами охорони довкілля цю проблему буде вирішувати вкрай важко. Це пов'язано з тим, що органи місцевого самоврядування є низовою ланкою в системі місцевого управління, які безпосередньо стикаються з проблемами населення і в міру своїх компетенцій зобов'язані їх вирішувати.

Особливу увагу слід звертати на охорону ґрунтів і водних ресурсів, оскільки останні найбільше впливають на екологічну чистоту і якість продуктів харчування. Головні адміністративно-правові заходи з покращення стану навколишнього природного середовища, які необхідно впроваджувати на державному рівні та на рівні територіальних громад, представлені нами на рисунку (додаток Л).

Так, на державному рівні необхідно:

- розробити і прийняти дієву програму поводження з твердими відходами;
- переглянути Лісовий кодекс України і привести його у відповідність до стандартів ЄС;
- прийняти програму і провести паспортизацію підземних і поверхневих джерел водопостачання;
- розробити довгострокову програму з охорони та раціонального використання природних ресурсів;
- посилити адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- на законодавчому рівні розширити права та обов'язки поліції у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища привести у відповідність до європейських стандартів.

На рівні територіальних громад пропонуємо:

– налагодити чітку взаємодію органів влади, поліції, установ, підприємств, закладів освіти та громадських організацій у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– розробити регіональні грантові програми щодо охорони навколишнього природного середовища;

– скласти кадастр джерел нецентралізованого водопостачання та забезпечити їх охорону;

– на рівні територіальних громад розробити програму «Екологічно чисте довкілля – здорова нація»;

– організувати системну роботу щодо збору, переробки та утилізації твердих промислових і побутових відходів;

– забезпечити дієвий моніторинг стану використання водних ресурсів, земель, лісопаркових насаджень та твердих відходів;

– у територіальних громадах з чисельністю населення понад 10,0 тис. ввести посаду екологічного інспектора.

Відповідно, настала об'єктивна потреба у розбудові нової моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування, громадських організацій і поліції із забезпечення належного екологічного стану сільських і міських територій на основі узгодження позицій та партнерської участі у вирішенні природоохоронних програм державного, регіонального та місцевого рівнів.

Характерною особливістю цієї співпраці у виробничій та побутовій сфері є опора на норми багатьох видів законодавства: екологічного, земельного, водного, лісового; на норми законодавчих актів, присвячених охороні природи, а також норми кримінального, цивільного, адміністративного та екологічного права, якщо мова йде про притягнення до відповідальності винних осіб.

Зокрема, на нашу думку, органам місцевого самоврядування спільно з поліцією та громадськими організаціями потрібно у правовому полі вирішити

наступні проблеми:

- самовільного скидання побутового сміття, побутових відходів, будівельного сміття, відходів виробництва у не відведених для цього місцях;
- підтримку зразкової екологічної чистоти територіальних громад, в т. ч. прилеглої та закріпленої території рішенням органу місцевого самоврядування;
- несвоєчасного вивозу будівельного сміття із будівельних майданчиків;
- миття, заправку та ремонт транспортних засобів в необладнаних для цього місцях;
- складування ґрунту, будівельних матеріалів поза межами будівельного майданчика без дозволу органів самоврядування;
- складання тари, побутового сміття, конструкцій, будівельних виробів на вулицях, площах, зелених зонах, прибудинкових територіях тощо без рішення міськвиконкому;
- ходіння по газонах та їх пошкодження, а також наїзди на зелені насадження, газони, декоративні огорожі, тротуари;
- неякісне відновлення благоустрою об'єкта після виконання планових та аварійних робіт;
- забруднення території, вулиць, створення незручностей тощо, викликане виконанням будівельних, ремонтно-будівельних робіт понад нормативні терміни, вказані в дозволі;
- забруднення території, вулиць тощо, викликане самовільним виконанням будівельних, ремонтно-будівельних робіт без отримання дозволу;
- незадовільне забезпечення технічної справності доріг, вулиць, площ, тротуарів, пішохідних доріжок, що завдає одночасно шкоду довкіллю;
- спалювання на території міст і сіл сміття, листя, будь-яких промислових та побутових відходів [12, с. 334].

У такій ситуації особлива роль відводиться органам правопорядку, без їх допомоги цю проблему вирішувати буде вкрай важко. Отже, чим активніше правоохоронні органи використовуватимуть заходи адміністративного впливу з метою припинення протиправної поведінки, тим вищою буде ефективність

охорони навколишнього природного середовища, а відтак менше буде умов, за яких може бути вчинений проступок у сфері екології та використання природних ресурсів [145, с. 91].

Поліція здійснює свою діяльність із забезпечення проголошених державою екологічних прав людини як безпосередньо, так і опосередковано. В окремих найбільш еколого-проблематичних місцевостях можуть створюватися органи екологічної поліції.

Створення таких органів було передбачено ч. 2 ст. 7 Закону України «Про міліцію», у якій зазначено, що для забезпечення громадського порядку на об'єктах і територіях, які мають особливе народногосподарське значення або постраждали від стихійного лиха, екологічного забруднення, катастрофи, Міністерством внутрішніх справ України з дозволу Кабінету Міністрів України можуть створюватися спеціальні підрозділи міліції [109].

Передбачено створення органів спеціального призначення і статтею 13 (пункт 3.5) Закону України «Про Національну поліцію», але її варто було б конкретизувати, які саме органи спеціального призначення до цієї статті слід відносити.

Доволі часто порушення природоохоронного законодавства допускаються особами з низьким рівнем еколого-правової свідомості, переважна більшість яких проживає у сільській місцевості, що зумовлено низьким рівнем життя.

Місцеві ради повинні дбати про стан навколишнього природного середовища, а правоохоронні органи та громадські організації, реалізуючи свої профілактичні функції у сфері охорони природи, повинні надавати останнім інформаційні пропозиції з усунення причин та умов, що сприяють порушенням екологічного законодавства. Одночасно проводити профілактичну роботу з особами, схильними до вчинення правопорушень.

За висловлюванням В.К. Колпакова [63, с. 16-19], взаємодія цих двох суб'єктів повинна визначатися як «наявність між міліцією і громадськістю стійких контактів, які виникають і розвиваються на основі загальних інтересів і

в цілях боротьби з порушеннями, укріплення порядку і безпеки громадян.

Найбільш об'ємною частиною діяльності Національної поліції є адміністративна діяльність, яка здійснюється її підрозділами, службами та працівниками різноманітними адміністративно-правовими методами.

Як зазначає Н. В. Машніцька, головним методом адміністративної діяльності міліції є переконання, яке можна розглядати як вплив на правосвідомість громадян, що здійснюється шляхом проведення заходів виховного, заохочувального, роз'яснювального та іншого характеру з метою переконування громадян в обґрунтованості, доцільності та необхідності добровільного та сумлінного додержання встановлених державою норм і правил, а також заходів, що проводяться органами влади з метою реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, запобігання та протидії правопорушенням [86, с. 209].

Даний метод залишається актуальним та ефективним і для нинішньої поліції у боротьбі з екологічними правопорушеннями.

На думку В. Ю. Ксендзюка, вміння працівників міліції будувати плідні взаємовідносини з представниками конкретних громадських формувань розглядається як важливий критерій оцінки їх професійного рівня, політичної і правової культури. Саме тут відкриваються найширші можливості для виховання людей досвідом практичної участі в перетвореннях, що відбуваються в сфері охорони навколишнього природного середовища [77, с. 342].

Отже, нинішня поліція повинна тісно співпрацювати з природоохоронними організаціями задля спільного вирішення екологічних проблем населення та підвищення рівня довіри громадян до її діяльності.

Ключовими завданнями громадських екологічних об'єднань є їх участь у формуванні стратегії розвитку екологічно-безпечного природного середовища територіальних громад, здійснення громадського контролю за дотриманням екологічного законодавства, практична природоохоронна робота з розв'язання екологічних проблем, участь в екологічних проектах і грантах типу «Екологічно чисте довкілля – здорова нація», поширення екологічної

інформації та здійснення освітньої і виховної роботи з метою формування екологічної свідомості населення.

При цьому, чільне місце у проведенні екологічного громадського контролю відводиться інститутіві громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища. Громадських інспекторів призначають головні державні інспектори з охорони навколишнього природного середовища, що позитивно позначається на незалежності та неупередженості з виконання відповідних повноважень [106].

Однак, діяльність даного інституту послаблюється внаслідок недостатнього фахового, фінансового, організаційно-технічного та політико-правового забезпечення. Частково низька ефективність державного контролю простежується тому, що моніторинг стану виконання природоохоронних заходів у здійсненні екологічного менеджменту, які фінансуються з державного бюджету, та їх подальше коригування не здійснюється на належному рівні. Екологічні громадські структури намагаються компенсувати це через експертно-аналітичну та моніторингову діяльність з виявлення порушень законодавства, корупційних ризиків, невиконання природоохоронних заходів та ін. [20].

Разом з тим, громадські інспектори повинні обиратися шляхом проведення відкритого конкурсу на зібраннях територіальних громад, що значно б підсилило, на нашу думку, відповідальність інспекторів за необ'єктивність результатів контролю щодо негативного впливу суб'єктів господарської діяльності, державних і комунальних установ, фізичних осіб тощо на стан навколишнього природного середовища.

Саме внаслідок проведення дієвого громадського контролю актуалізуються такі проблеми: неналежне виконання екологічних функцій уповноваженими органами державної влади; недотримання вимог законодавства різними суб'єктами – державними, комунальними, приватними; ігнорування екологічних прав громадян та нехтування екологічною безпекою в природокористуванні, промисловості, будівництві, сільському господарстві

тощо [20].

У випадку ігнорування владою екологічних прав громадян та їх порушенні, громадські організації проводять громадські слухання, а при потребі – акції протесту з метою залучення уваги влади до проблемних екологічних питань територіальної громади та регіону загалом.

Слід звернути увагу на те, що державні органи влади намагаються все більше повноважень в плані охорони довкілля передати територіальним громадам – органам місцевого самоврядування, про що мова йде в «Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища». При цьому особливий акцент зроблено в ній на підвищення дієвості природоохоронного контролю в процесі децентралізації шляхом:

- утворення територіальних підрозділів Держекобезпеки за принципом еколого-ресурсних та еколого-техногенних округів: замість 28 обласних – 10 територіальних округів;

- передачі окремих функцій природоохоронного контролю місцевим громадам (засмічення землі, контроль об'єктів ПЗФ місцевого значення, полювання, браконьєрство, поводження з відходами);

- організації діяльності інституту громадських інспекторів з охорони довкілля – «Екологічних шерифів» на базі місцевих громад [127].

Безумовно, такий підхід щодо передачі частини контрольних функцій з боку держави місцевих контролюючим органам заслуговує уваги. Але, на нашу думку, запровадження штатної посади *«Екологічного шерифа»* слід практикувати у територіальних громадах з чисельністю населення понад 10,0 тис. жителів, що значно б підсилило результативність заходів з охорони навколишнього природного середовища.

Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища може здійснюватись у різноманітних формах.

Як зазначає А. Р. Лещух, формами взаємодії органів місцевого самоврядування та органів внутрішніх справ, інших суб'єктів системи

профілактики правопорушень слід вважати організаційно-правові способи та методи взаємовпливу, що мають зовнішнє вираження, юридичне закріплення та забезпечення нормами права, виявляються у їхній взаємоузгодженій діяльності, системно-комплексному характері відносин і зворотному зв'язку [81, с. 198].

О. М. Джужа серед форм взаємодії суб'єктів профілактики виділяє наступні: спільне вивчення стану злочинності та інших правопорушень на території обслуговування; розроблення і вживання спільних заходів із запобігання злочинам; спільні перевірки стану боротьби зі злочинністю на окремих об'єктах; спільні виїзди до населених пунктів, навчальних закладів, на підприємства для подання допомоги в запобіганні злочинам; підвищення кваліфікації осіб, які здійснюють попереджувальну діяльність; обговорення результатів вживання заходів із запобігання правопорушень; обмін інформацією, що становить взаємний інтерес [78, с. 231].

На думку О. Бандурки та О. Джафарової, основними формами взаємодії органів внутрішніх справ і громадських формувань під час здійснення адміністративних функцій є:

- спільний аналіз стану адміністративно-правової охорони громадського порядку;
- взаємний обмін інформацією про проведену роботу;
- планування спільних заходів;
- інструктаж і навчання членів громадських формувань форм і методів боротьби з адміністративними правопорушеннями;
- спільне патрулювання і проведення інших заходів для адміністративно-правової охорони громадського порядку;
- надання громадським формуванням методичної допомоги в плануванні й обліку їхньої роботи;
- обмін позитивним досвідом роботи щодо попередження та профілактики адміністративних правопорушень [9, с. 69].

На нашу думку, серед форм взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування і громадськістю можна виділити наступні:

- спільна розробка комплексних планів з питань охорони довкілля;
- проведення спільних природоохоронних заходів (наприклад, рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами і організаціями природоохоронного законодавства, норм і правил екологічної безпеки та використання природних ресурсів, а також патрулювань, обходів, об'їздів тощо);
- взаємний обмін інформацією, що стосується питань профілактики, попередження та припинення екологічних правопорушень;
- проведення консультацій;
- взаємодопомога у боротьбі з порушеннями в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Дотримання вищезазначених форм сприятиме ефективній та послідовній взаємодії правоохоронних органів, органів місцевого самоврядування і громадських формувань.

Отже, констатуємо, що громадські формування у сфері охорони навколишнього природного середовища не в повній мірі розкривають свій потенціал в аспекті взаємодії з органами правопорядку та місцевого самоврядування, що призводить до перевантаження правоохоронних органів, ускладнення та затягування процесу пошуку правопорушників, а як результат – до ризиків уникнення покарання.

Вважаємо, що комплексна взаємодія громадських формувань як з органами правопорядку, так і з органами місцевого самоврядування, в усіх напрямках здійснення контролю за дотриманням правопорядку (в тому числі й у сфері охорони навколишнього природного середовища), матиме своїм наслідком подолання багатьох усталених проблем, таких як:

- пришвидшення виявлення порушень екологічного законодавства та притягнення винних осіб до відповідальності;
- раціональний вибір суб'єкта, який здійснюватиме провадження у справах про притягнення правопорушників до відповідальності, з урахуванням як територіальної, так і підвідомчої ознак;

- зменшення навантаження на правоохоронні органи;
- підсилення значущості громадських формувань у системі державних інституцій та наділення їх додатковими повноваженнями, зокрема й в екологічній сфері.

3.3 Розширення повноважень органів місцевого самоврядування з питань охорони навколишнього природного середовища

Назрілі проблеми даного питання зумовлені одразу кількома факторами, серед яких:

- по-перше, глобальна важливість питання охорони навколишнього природного середовища по всьому світі, яка з року в рік набирає все більше актуальності і привертає увагу наукової спільноти;

- по-друге, це наявність нормативно-правового акту міжнародного рівня, який закріплює основні засади діяльності органів місцевого самоврядування, а саме Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була затверджена 15 жовтня 1985 року в м. Страсбурзі та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року [39]. Наявність даної хартії додатково свідчить, що світова спільнота розуміє важливу роль органів місцевого самоврядування в державному механізмі;

- по-третє, відсутність в українському Законодавстві чітких повноважень та алгоритму дій органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо притягнення до відповідальності винних осіб у порушенні екологічного законодавства;

- по-четверте, розширення повноважень органів місцевого самоврядування саме в аспекті охорони навколишнього природного середовища вирішить одразу кілька проблем, а саме: зменшення навантаження на правоохоронні органи, оскільки притягнення до відповідальності стане можливим на місцевому рівні (за сукупності певних обставин); пришвидшення притягнення винних осіб до відповідальності та дотримання принципу

невідворотності покарання за правопорушення.

На сьогоднішній день органи місцевого самоврядування в Україні спроможні самостійно вирішувати нагальні питання у сфері охорони навколишнього природного середовища, сприяти реалізації на регіональному рівні державної політики в сфері охорони навколишнього природного середовища з метою визначення пріоритетних напрямків екологічної політики відповідної території, а також забезпечувати екологічні права громадян. Однак, існує також певний об'єм питань у сфері охорони навколишнього природного середовища, для швидкого та правильного вирішення яких необхідно певною мірою розширити повноваження органів місцевого самоврядування. В свою чергу таке розширення повноважень для органів місцевого самоврядування матиме своїм наслідком зменшення навантаження на вищі органи державної влади.

Органи місцевого самоврядування посідають самостійне та незалежне від держави місце у механізмі державного управління, що свідчить про їх особливий адміністративно-правовий статус. Проте, з метою активізації процесу адміністративної реформи роль органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища постійно підвищується. Саме тому активно повстає питання розширення повноважень органів місцевого самоврядування для досягнення максимального ефекту.

Крім того, ключовим фактором у даному напрямку дослідження є надзвичайна стратегічна важливість даного питання в світовому масштабі. Адже, якщо тільки певна група країн світу буде націлена на оптимізацію та розширення повноважень органів місцевого самоврядування задля підвищення захисту навколишнього природного середовища, а решта країн залишить дане питання без уваги, то в глобальному плані може настати екологічна катастрофа. На нашу думку, особливу увагу світової спільноти заслуговує питання створення єдиного і обов'язкового до виконання усіма країнами світу нормативно-правового акту, який би чітко та диференційовано закріплював і розмежовував повноваження органів місцевого самоврядування поряд з іншими

державними структурами у сфері захисту навколишнього природного середовища.

Іншим важливим аспектом, який стосується безпосередньо органів місцевого самоврядування в Україні, буде закріплення за ними на законодавчому рівні права притягнення до відповідальності винних осіб у порушенні норм з охорони навколишнього природного середовища.

Ось чому органи місцевого самоврядування повинні бути наділені достатнім об'ємом повноважень, які б дозволяли їм максимально ефективно захищати інтереси адміністративно-територіальної громади в усіх аспектах і зокрема у сфері охорони навколишнього природного середовища також. Однак, окрему й особливу увагу тут слід звернути не лише на наявність повноважень органів місцевого самоврядування, закріплених на законодавчому рівні, а й на практичну можливість їх реалізації, оскільки це прямо підтверджується проведеними нами опитуваннями.

Більше того, світовий досвід у зазначеній сфері свідчить, що політика держави в цьому напрямку повинна бути максимально виваженою та чітко підкріпленою нормативно-правовими актами законодавства. Інакше можливі випадки виникнення колізій або повторень однакових повноважень різних органів на різних ієрархічних сходинках державного механізму, що в свою чергу може призвести до непорозумінь різних структурних підрозділів щодо виконання функцій щодо врегулювання нагальних проблем.

Для встановлення конкретних повноважень органів місцевого самоврядування, які потребують розширення з метою найбільш ефективного захисту навколишнього природного середовища, вважаємо за доцільне спочатку встановити чіткий перелік нормативно-правових актів українського законодавства, які регулюють дану сферу.

Одразу слід сказати, що в науці існує чимало думок щодо класифікації Законодавства України, яке регулює предмет дослідження даного питання. Проте, на нашу думку, глибоко вникати саме в питання класифікації Законодавства в окресленому напрямку не має необхідності, оскільки достатньо

буде його розподілити на головні нормативно-правові акти (Конституція України, Кодекси України, Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про охорону навколишнього природного середовища» та інші) та другорядні нормативно-правові акти (Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, різного роду Інструкції, Порядки тощо). Окремою групою можна виділити міжнародно-правові акти, учасниками яких є Україна та згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (зокрема, сюди можна віднести Європейську хартію місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року).

Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля – це визначені Конституцією та законами України, іншими правовими актами права та обов'язки територіальних громад, органів місцевого самоврядування із здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування [85, с. 423].

Першоосновою та головним нормативно-правовим актом в Україні є Конституція, адже всі інші нормативно-правові акти повинні відповідати, не суперечити та підпорядковуватися нормам, закріпленим у Конституції – Основному Законі. Отже, й аналіз питання щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього природного середовища слід розпочати саме з норм Конституції України, а саме положень, які стосуються як безпосередньо органів місцевого самоврядування, так і охорони навколишнього природного середовища.

Статтею 38 Основного Закону [69] закріплене право громадян вільно обирати й бути обраними до органів місцевого самоврядування; частиною 2 ст. 42 встановлено обмеження на здійснення підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів місцевого самоврядування; відповідно до ст. 50 кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди; пунктом 3 статті 119

встановлено, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля; згідно ст. 140 – місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища чи міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України; відповідно до ст. 145 – права місцевого самоврядування захищаються в судовому порядку.

Аналізуючи зміст вказаних статей Конституції України, приходимо до висновку, що Основний Закон містить виключно загальні норми, які стосуються органів місцевого самоврядування, однак жодним чином не конкретизують їх повноваження з охорони навколишнього природного середовища. Більше того, статті 144 та 146 Конституції [69] закріплюють, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території; інші питання організації місцевого самоврядування, формування діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом. Таким чином, фактично дані статті мають відсилочний характер до Законів України, які регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Однак, на нашу думку, Конституція як Основний Закон держави, з урахуванням глобальної важливості питання щодо охорони навколишнього природного середовища повинна чітко і без будь-яких двозначностей у трактуванні містити статтю, відповідно до якої саме на органи місцевого самоврядування будуть покладатися повноваження щодо здійснення первинного контролю з охорони навколишнього природного середовища на місцевих рівнях та притягнення винних осіб до відповідальності. Таке розширення повноважень органів місцевого самоврядування допоможе в найкоротші строки, після виявлення правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, притягувати винних осіб до відповідальності.

Окрім цього, саме органи місцевого самоврядування володіють поточною обстановкою в регіоні їм підпорядкованому, що в свою чергу допоможе їм більш ефективно обирати належні форми та засоби захисту, втілювати в життя превентивні методи задля покращення охорони навколишнього природного середовища, а також обрання і застосування оптимального покарання до порушників екологічного законодавства з урахуванням співвідношення «правопорушення-покарання». До прикладу, це може бути штраф (у разі необхідності наповнення місцевого бюджету) або громадські роботи (у випадку необхідності покращення територіального благоустрою місцевості).

З урахуванням цього, пропонуємо доповнити статтю 144 Основного Закону України наступним змістом: чинний текст статті... *«Зокрема, але не виключно приймають рішення щодо притягнення до відповідальності винних осіб у порушенні норм щодо охорони навколишнього природного середовища»* (додаток М).

Водночас слід мати на увазі, що Конституція України за способом внесення змін відноситься до жорстких, тобто внесення змін є досить складним та відносно тривалим у часі. Дана процедура регламентована ст. 154 Конституції України, згідно якої законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України, а відповідно до ст. 159 Конституції України, законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції [69].

Як зазначалось нами, Законодавство України, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього природного середовища, є досить структурованим та різноманітним. Проте, оскільки на практиці виникає необхідність підкріплення саме тих норм, які регламентують

повноваження та діяльність органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього природного середовища, в першу чергу необхідно провести системний та ґрунтовний аналіз саме Законів України, оскільки за своєю юридичною природою вони ієрархічно займають одні з вищих сходинок законодавчої бази України.

Так, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [117] прописані завдання органів місцевого самоврядування, які стосуються організації діяльності з питань охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, організації екологічної освіти та екологічного виховання громадян.

Місцевий рівень організації влади представлений радами (сільські, селищні, міські, районні та обласні), а також місцевими державними адміністраціями.

На нашу думку, серед органів місцевого самоврядування вагоме місце займають місцеві ради, які наділені функціями керівництва, забезпечення, організації, контролю тощо. Головним завданням місцевих рад, як представників територіальної громади, є забезпечення екологічно безпечного середовища існування громадян та збереження здоров'я населення на відповідних територіях.

Згідно із ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [117] місцеві ради в межах своєї компетенції:

- забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян;
- дають згоду на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій у порядку, визначеному законом;
- затверджують, з урахуванням екологічних вимог, проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів;
- видають і скасовують дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- затверджують місцеві екологічні програми;

- організують вивчення навколишнього природного середовища;
- створюють і визначають статус резервних, зокрема й валютних, фондів для фінансування програм та інших заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- організують в разі необхідності проведення екологічної експертизи;
- забезпечують інформування населення про стан навколишнього природного середовища, функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем;
- організують роботу з ліквідації екологічних наслідків аварій, залучають до цих робіт підприємства, установи та організації незалежно від їх підпорядкування та форм власності, і громадян;
- приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні;
- здійснюють контроль за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [117].

Виконавчими органами місцевих рад є відповідні виконавчі комітети, які наділяються законом як власними (самоврядними), так і делегованими повноваженнями вгалузі охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [117] виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції:

- здійснюють реалізацію рішень відповідних рад;
- координують діяльність місцевих органів управління підприємств, установ та організацій, розташованих на території ради, незалежно від форм власності та підпорядкування;
- організують розробку місцевих екологічних програм;
- затверджують за поданням органів Міністерства екології та природних ресурсів для підприємств, установ та організацій ліміти використання

природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та ліміти розміщення відходів;

- організують збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території;

- формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища;

- погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій із питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

- забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій, громадян про стан навколишнього природного середовища;

- організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян;

- приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є одним з ключових нормативно-правових актів вищої юридичної сили, які регулюють правовідносини досліджуваного нами питання. Проте системний аналіз даного Закону свідчить про необхідність його доповнення в частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування, оскільки в самому Законі фактично відсутні норми, що надають повноваження органам місцевого самоврядування та регламентують порядок притягнення винних осіб у порушенні екологічного законодавства. Включення запропонованих нижче нами доповнень до цього Закону допоможе значною мірою пришвидшити розгляд справ та притягнення винних осіб до відповідальності.

З цією метою пропонуємо доповнити статтю 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка визначає повноваження місцевих рад у сфері охорони навколишнього природного середовища, пунктом «й» наступного змісту: *«приймають рішення про притягнення до*

адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб».

У свою чергу статтю 19 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», яка закріплює компетенцію виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері охорони навколишнього природного середовища, теж необхідно модифікувати або шляхом корегування пункту «а» наступним змістом: *«здійснюють реалізацію рішень відповідних рад, зокрема, але не виключно виконують рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб»* або шляхом доповнення даної статті пунктом «ї» наступного змісту: *«виконують рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб»* (додаток Н).

«Спеціальним» Законом, який регулює діяльність органів місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», тому вважаємо за необхідне нижче дослідити його норми також.

Особливе місце у прийнятті рішень з екологічних питань належить: сільському, селищному та міському головам, які повинні гарантувати здійснення наданих їм повноважень у межах чинного законодавства. Ці посадові особи територіальної громади виконують координуючі, організаційно-розпорядчі та контролюючі функції у сфері охорони навколишнього природного середовища [80, с. 16].

Відповідно до ч. 4 ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [110] сільський, селищний, міський голова:

– забезпечує здійснення у межах, наданих законом, повноважень органів виконавчої влади на відповідній території, додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;

- організує в межах, визначених цим законом, роботу відповідної ради та її виконавчого комітету;
- підписує рішення ради та її виконавчого комітету;
- вносить на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції про кількісний і персональний склад виконавчого комітету відповідної ради;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету, їх штатів, встановлених відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України;
- здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету;
- скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради;
- забезпечує підготовку на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання;
- призначає на посади та звільняє з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;
- скликає загальні збори громадян за місцем проживання;
- вносить на розгляд ради пропозиції про утворення спеціалізованої установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;
- вносить на розгляд ради пропозиції щодо кандидатури на посаду керівника установи з надання безоплатної первинної правової допомоги;
- забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету;
- є розпорядником бюджетних коштів, використовує їх лише за

призначенням, визначеним радою;

- представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах, відповідно до законодавства;

- звертається до суду щодо визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади, а також повноваження ради та її органів;

- укладає від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження відповідної ради;

- веде особистий прийом громадян;

- забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань;

- бере участь у здійсненні державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в межах та у спосіб, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності";

- здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені цим та іншими законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів;

- видає розпорядження у межах своїх повноважень.

Як бачимо з аналізу ч. 4 ст. 42 Закону, сільський, селищний, міський голова наділені широким спектром повноважень, проте серед цих повноважень відсутні ті, які б надавали їм право контролювати дотримання екологічного законодавства в регіоні та притягувати винних осіб до відповідальності, передбаченої законодавством.

З урахування викладеного вважаємо за доцільне доповнити ч.4 ст. 42

Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пунктом наступного змісту: *«у разі виявлення порушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, негайно, але не пізніше 24 годин з моменту виявлення чи отримання повідомлення про таке порушення, видає розпорядження про притягнення винних осіб до відповідальності згідно законодавства України»* (додаток П).

Пункт 5 статті 28 Закону України «Про місцеве самоврядування» встановлює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в галузі бюджету, фінансів і цін, до відання яких належать: залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища [110].

Стаття 33 вказаного Закону закріплює повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища. Слід відмітити, що особливістю цих повноважень є їх розподіл на власні та делеговані, перелік яких наведено нижче.

а) Власні (самоврядні) повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;

2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних

програм охорони довкілля;

3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами "сезону тиші" з обмеженням господарської діяльності та добуванням об'єктів тваринного світу;

4) справляння плати за землю.

б) *Делеговані повноваження:*

1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;

3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів;

4) погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

6) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

7) визначення території для розміщення відходів відповідно до законодавства;

7¹) здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами;

8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому

законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

9) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою;

10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою;

11) створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації;

12) здійснення контролю за додержанням юридичними та фізичними особами вимог у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами та розгляд справ про адміністративні правопорушення або передача їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи;

13) надання відомостей з Державного земельного кадастру відповідно до закону.

Таким чином, з урахуванням запропонованих вище нами змін до ч. 4 ст. 42 Закону, а також з урахуванням відсутності конкретизації повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у сфері регулювання охорони навколишнього природного середовища в частині притягнення винних осіб до відповідальності, пропонуємо доповнити пункт а) частини 1 статті 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» підпунктом 5) наступного змісту: *«негайно, але не пізніше 3 робочих днів (в особливо складних випадках даний термін може бути продовжений на строк не більше 15 робочих днів за результатами звернення посадової особи виконавчого комітету, головою відповідної сільської, селищної, міської ради) з моменту отримання розпорядження сільського, селищного, міського голови про притягнення винних осіб до відповідальності згідно законодавства України, готують встановлені законодавством документи та притягують*

правопорушника до адміністративної відповідальності в межах санкцій, встановлених законодавством України. У випадку виявлення ознак кримінального правопорушення в діянні фізичної та/або юридичної особи, які порушили законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідне розпорядження голови сільської, селищної, міської ради з переліком складених документів та заявою про вчинення кримінального правопорушення направляються до відповідного структурного підрозділу Національної поліції, а до прокуратури – для відома та контролю» (додаток П).

Згідно ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям. Зокрема пунктом 6 вказаної статті передбачено, що районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження: об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення, на капітальний та поточний ремонт вулиць і доріг населених пунктів та інших доріг, які є складовими автомобільних доріг державного значення (як співфінансування на договірних засадах) та на заходи щодо охорони праці та охорони навколишнього природного середовища [110].

На нашу думку, вказана вище стаття Закону містить виключно загальний опис щодо того, як делегуються повноваження на місцевому рівні. З урахуванням того, що питання охорони навколишнього природного середовища з року в рік постає з усе більш гострими проблемами світового масштабу, пропонуємо внести зміни до статті 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Зокрема доповнити дану статтю наступним: «текст статті без змін...*та зокрема охорони навколишнього природного середовища, що не може складати менше 10% від об'єднаних на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території,*

і населення, а також бюджетних коштів» (додаток П).

Новелою в Законодавстві України є Закон від 23.05.2017 № 2059-VIII «Про оцінку впливу на довкілля», який встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів [119].

Пунктом 3 ч.1 ст.1 даного Закону надано визначення: «планована діяльність – планована господарська діяльність, що включає будівництво, реконструкцію, технічне переоснащення, розширення, перепрофілювання, ліквідацію (демонтаж) об'єктів, інше втручання в природне середовище; планована діяльність не включає реконструкцію, технічне переоснащення, капітальний ремонт, розширення, перепрофілювання об'єктів, інші втручання в природне середовище, які не справляють значного впливу на довкілля відповідно до критеріїв, затверджених Кабінетом Міністрів України».

Пунктом 1 ч.1 ст.1 Закону [119] закріплено, що: «вплив на довкілля (далі – вплив) – будь-які наслідки планованої діяльності для довкілля, в тому числі наслідки для безпечності життєдіяльності людей та їхнього здоров'я, флори, фауни, біорізноманіття, ґрунту, повітря, води, клімату, ландшафту, природних територій та об'єктів, історичних пам'яток та інших матеріальних об'єктів чи для сукупності цих факторів, а також наслідки для об'єктів культурної спадщини чи соціально-економічних умов, які є результатом зміни цих факторів».

Частина 3 ст. 2 вказаного Закону визначає, що суб'єктами оцінки впливу на довкілля є суб'єкти господарювання, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, які є замовниками планованої діяльності і для цілей цього Закону прирівнюються до суб'єктів господарювання (далі - суб'єкт господарювання), уповноважений центральний орган, уповноважені територіальні органи, інші органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної

Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, громадськість, а у випадках, визначених статтею 14 цього Закону, – держава походження та зачеплена держава.

Стаття 4 згаданого Закону [119] закріплює норми щодо гласності оцінки впливу на довкілля, серед яких, зокрема, слід відмітити наступні, повідомлення про плановану діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, звіт з оцінки впливу на довкілля та надана суб'єктом господарювання інша документація, необхідна для оцінки впливу на довкілля, є відкритими і надаються уповноваженим органом, органом місцевого самоврядування та суб'єктом господарювання для ознайомлення. Доступ до звіту з оцінки впливу на довкілля та іншої наданої суб'єктом господарювання документації щодо планованої діяльності забезпечується шляхом їх розміщення у місцях, доступних для громадськості у приміщеннях уповноваженого органу, органу місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці, яка може зазнати впливу планованої діяльності, у приміщенні суб'єкта господарювання.

На наше переконання Закон України від 23.05.2017 «Про оцінку впливу на довкілля» є надзвичайно актуальним на даний момент для України як держави, орієнтованої на співпрацю з Європейським Союзом та іншими міжнародними інституціями. Його основою є контроль за діяльністю суб'єктів господарювання та тим впливом на навколишнє природне середовище, який вони здійснюють в результаті цієї діяльності. Відтак, результатом такого контролю є заборона на провадження планової діяльності тим суб'єктам, чия господарська діяльність за результатами перевірки поданих ними звітів буде віднесена до групи ризиків, тобто тих, чия діяльність чинить значний негативний вплив на довкілля.

Другим важливим та позитивним моментом у вказаному Законі є те, що провідну роль у цьому процесі відведено органам місцевого самоврядування, через діяльність яких відбувається надання і продовження дозволів на провадження планової діяльності суб'єктам господарювання, а також оприлюднення результатів планової діяльності та забезпечення доступу

громадськості до цієї документації.

Крім норм, згаданих вище, нами також було проведено аналіз ст. 15 вищевказаного Закону [119], яка передбачає відповідальність за порушення законодавства про оцінку впливу на довкілля:

«1. Правопорушеннями у сфері оцінки впливу на довкілля є:

1) надання завідомо неправдивих чи неповних відомостей про вплив на довкілля планованої діяльності;

2) порушення встановленої законодавством процедури здійснення оцінки впливу на довкілля, у тому числі порядку інформування громадськості та порядку проведення громадського обговорення і врахування його результатів;

3) неврахування у встановленому порядку результатів оцінки впливу на довкілля при прийнятті рішення про провадження планованої діяльності;

4) підготовка завідомо неправдивого звіту з оцінки впливу на довкілля чи завідомо неправдивого висновку з оцінки впливу на довкілля;

5) незаконне втручання у підготовку та надання висновку з оцінки впливу на довкілля;

6) провадження планованої діяльності, яка підлягає оцінці впливу на довкілля, без здійснення такої оцінки та отримання рішення про провадження планованої діяльності;

7) недотримання під час провадження господарської діяльності, експлуатації об'єктів, інших втручань у природне середовище і ландшафти, у тому числі з видобуванням корисних копалин, використанням техногенних родовищ корисних копалин екологічних умов, визначених у висновку з оцінки впливу на довкілля, рішенні про провадження планованої діяльності та проектах будівництва, розширення, перепрофілювання, ліквідації (демонтажу) об'єктів, інших втручань у природне середовище і ландшафти, у тому числі з видобуванням корисних копалин, використанням техногенних родовищ корисних копалин, а також змін у цій діяльності або подовження строків її провадження.

Законами України може бути встановлена відповідальність і за інші

правопорушення у сфері оцінки впливу на довкілля.

2. Особи, винні в порушенні законодавства про оцінку впливу на довкілля, притягаються до дисциплінарної, адміністративної, цивільної чи кримінальної відповідальності».

Окрім цього, ст. 16 Закону [119] закріплює тимчасову заборону (зупинення) та припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля, а сама ч. 4 зазначеної статті містить норму наступного змісту: «Рішення про тимчасову заборону (зупинення) або припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля приймається виключно судом за позовом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, його територіальних органів або за позовом інших осіб, права та інтереси яких порушено».

Вважаємо, що зазначена вище стаття 16 Закону, в частині права на звернення з позовом у суд виключно 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, його територіальних органів або за позовом інших осіб, права та інтереси яких порушено, є не зовсім коректною, а саме щодо не включення в цей суб'єктний перелік права на звернення з позовом у суд органів місцевого самоврядування.

Водночас, проведений нами аналіз норм даного Закону свідчить, що органам місцевого самоврядування цим Законом надані широкі повноваження в частині здійснення контролю за діяльністю суб'єктів господарювання, перевірки такої діяльності та її продовження. Органи місцевого самоврядування є невід'ємною складовою кожної адміністративно-територіальної одиниці в Україні, тому саме вони найкраще володіють інформацією щодо різного роду процесів, які мають місце на території компетенції їх повноважень. Саме тому,

на нашу думку, вони також повинні бути включені як суб'єкт звернення з позовом у суд відповідно до ст.16 Закону у разі виявлення правопорушень у сфері оцінки впливу на довкілля.

Отже, з урахуванням проведеного нами аналізу норм, пропонуємо розширити повноваження органів місцевого самоврядування та внести зміни до ч.4 ст.16 Закону України від 23.05.2017 «Про оцінку впливу на довкілля» та викласти її в наступній редакції: *«текст статті без змін ...або за позовом органу місцевого самоврядування чи інших осіб, права та інтереси яких порушено»* (додаток Р).

Крім цього, вважаємо за доцільне нижче навести перелік інших нормативно-правових актів, які на нашу думку не є основними, однак містять перелік повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Так, стаття 8 Закону України «Про охорону земель» встановлює повноваження обласних рад у галузі охорони земель, до яких відносять: забезпечення реалізації державної політики щодо використання й охорони земель; участь у реалізації загальнодержавних програм щодо використання та охорони земель на відповідній території; затвердження та участь у реалізації регіональних програм щодо використання та охорони земель, підвищення родючості ґрунтів [116].

Низку своїх повноважень обласні ради можуть делегувати відповідним обласним державним адміністраціям. Так, обласні державні адміністрації, представляючи державну виконавчу владу на місцях, наділені такими повноваженнями у сфері охорони навколишнього природного середовища:

– погодження у випадках, передбачених законом, з відповідними сільськими, селищними, міськими радами питань щодо розподілу коштів за використання природних ресурсів, які надходять до фондів охорони навколишнього природного середовища;

– підготовка проектів рішень про віднесення лісів до категорії захисності, а також про поділ лісів за розрядами такс у випадках і порядку, передбачених

законом;

– прийняття у встановленому законом порядку рішень про заборону використання окремих природних ресурсів загального користування;

– затвердження для підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у довкілля та лімітів розміщення відходів у випадках, передбачених законом та ін. [110].

Чільне місце відводиться органам місцевого самоврядування в охороні атмосферного повітря. Так, ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [115] передбачає, що органи місцевого самоврядування з урахуванням особливостей екологічної ситуації регіону, населеного пункту можуть додатково встановлювати перелік забруднювальних речовин, за якими здійснюється регулювання їх викидів на відповідній території. Після цього, за поданням територіальних органів спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та з питань охорони здоров'я, органи місцевого самоврядування, у разі перевищення нормативів екологічної безпеки на відповідній території, затверджують відповідно до законодавства програми оздоровлення атмосферного повітря та вживають заходів щодо зменшення забруднення атмосферного повітря.

Розглянувши національне Законодавство України, яке регулює питання повноважень органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього природного середовища, нами були зроблені висновки та запропоновані чіткі зміни, які потрібно внести в конкретні норми Законів з метою покращення діяльності органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього природного середовища, а саме шляхом розширення їх повноважень. Проте, нами також зазначалося, що проблематика досліджуваних нами питань регулюється на двох рівнях – внутрішньодержавному та міжнародному, саме тому для правильного та всебічного розуміння всіх їхніх аспектів необхідно також провести аналіз основоположних міжнародно-правових актів, які безпосередньо відносяться до них.

Україна як держава з моменту здобуття незалежності задля визнання її окремим суб'єктом та активним учасником світової арени, першим кроком здійснила ратифікацію значної кількості міжнародно-правових нормативних актів, а також підтримала ряд незалежних міжнародних проектів. Серед цих актів є окремі, які стосуються як місцевого самоврядування (зокрема Європейська хартія місцевого самоврядування, яка була затверджена 15 жовтня 1985 року в м. Страсбурзі та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 року), так і нормативні акти, що стосуються проблем навколишнього природного середовища (Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишнього середовища, прийнята Конференцією Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишнього середовища в Стокгольмі 1972 року), яка є частиною Програми Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища (ЮНЕП). Саме ці два міжнародно-правові документи є тими постулатами, якими керується світове співтовариство в питаннях, які тим чи іншим чином стосуються місцевого самоврядування та/або актуальних питань екології.

Основоположним міжнародно-правовим актом, що найбільш тісно пов'язаний з досліджуваним нами питанням, є Європейська хартія місцевого самоврядування. З преамбули видно, що держави – члени Ради Європи, підписали цю Хартію, враховуючи, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму; переконані в тому, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління; усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади; стверджуючи, що із цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі органи, уповноважені приймати рішення, і широку автономію щодо своїх повноважень, шляхи і засоби здійснення цих повноважень, а також ресурси, необхідні для їх виконання» [39].

Частиною 1 ст. 3 Хартії – Концепція місцевого самоврядування встановлено: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [39].

Пунктами 2, 4 ст. 4 Хартії – Сфера компетенції місцевого самоврядування закріплено: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом» [39].

Отже, можна сказати, що Європейська хартія місцевого самоврядування є актом, який не містить чіткого переліку повноважень для місцевого самоврядування, однак водночас в її нормах закріплені широкі повноваження для органів місцевого самоврядування, наглядно це впливає з проаналізованих нами положень статей 3,4, де сказано, що органи місцевого самоврядування вирішують суттєву частку публічних справ, а також, що вони вирішують будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їх компетенції.

Такі норми свідчать про важливу роль та місце органів місцевого самоврядування в державному механізмі європейських країн, а також про ефективне втілення в життя принципу децентралізації влади. Наділення їх широким спектром, хоча і чітко не визначених, повноважень свідчить про баланс і відсутність колізійних спорів між центральними та місцевими органами влади.

На нашу думку, в загальних рисах саме таку модель організації розподілу прав і обов'язків між центральними та місцевими провладними структурами слід запозичити й Україні, що в свою чергу дасть змогу більш ефективно використовувати місцеві органи влади для вирішення більшості питань, що

виникають на території їх компетенції.

У той же час, окрім запозичення вже напрацьованих ефективних методів і нормативно-правового підґрунтя з актів міжнародного значення, слід враховувати й усі особливості нашої країни. Останні, як ми вже звертали увагу при дослідженні цього питання, полягають у загостреній екологічній ситуації в більшості регіонів України та неможливості органів місцевої влади в повному обсязі застосувати санкції, встановлені законом. Саме тому нами було запропоновано внесення ряду чітких змін до українського законодавства, яке регулює діяльність органів місцевого самоврядування з охорони навколишнього природного середовища, крізь призму розширення їх повноважень.

Другим міжнародно-правовим документом, який заслуговує на особливу увагу в аспекті досліджуваного нами питання, є Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища, прийнята Конференцією Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища в Стокгольмі 1972 року [30].

Пунктом 7 Глави I якої закріплено, що Конференція, розглянувши необхідність у загальному підході і загальні принципи, які надихнуть народи світу і послужать їм керівництвом у справі збереження і поліпшення навколишнього середовища проголошує, що: «для досягнення цієї мети в області навколишнього середовища буде потрібно визнання відповідальності з боку громадян і товариств, а також з боку підприємств і установ на всіх рівнях і рівну участь всіх в загальних зусиллях. Окремі особи всіх професій і занять, а також організації різного роду, використовуючи свої можливості, шляхом спільних зусиль повинні створити навколишнє середовище людини майбутнього світу. Місцева влада і національні уряди повинні нести найбільший тягар відповідальності за здійснення в широких масштабах політики в галузі навколишнього середовища людини і за діяльність в рамках своєї юрисдикції. Для забезпечення ресурсів з метою надання підтримки країнам, що розвиваються, які виконують свої обов'язки в цій області,

необхідно також міжнародне співробітництво. Все зростаюче число проблем, пов'язаних з навколишнім середовищем, оскільки вони носять регіональний або міжнародний характер або оскільки вони впливають на загальну міжнародну сферу, потребують широкого співробітництва між державами і вжиття заходів з боку міжнародних організацій в загальних інтересах. Конференція закликає всі уряди і народи докласти спільних зусиль з метою охорони і поліпшення навколишнього середовища на благо всіх народів і заради їх процвітання» [30].

Як бачимо, дана Декларація має загальний характер, що поширюється на всі держави і народи світу та спрямована на вирішення найбільш гострих екологічних проблем. Іншою особливістю, яку слід відмітити, є те, що у вказаному пункті Декларації наголошується, що саме місцева влада та національні уряди повинні нести найбільший тягар відповідальності за збереження навколишнього природного середовища в їх регіоні.

Вважаємо за доцільне відмітити, що Україна бере активну участь у Програмі Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища (ЮНЕП) й дотримання умов Стокгольмської Декларації, підтвердженням цьому слугує Указ Президента України від 19.10.2015р. № 592/2015 про призначення Надзвичайного і Повноважного Посла України в Республіці Кенія ЦИМБАЛЮКА Євгенія Вікторовича Постійним представником України при Програмі Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища (ЮНЕП) [125].

Системний аналіз положень як законодавства України, так і міжнародного, яке закріплює повноваження органів місцевого самоврядування в контексті охорони навколишнього природного середовища, дає можливість прийти до висновку про необхідність розширення повноважень органів місцевого самоврядування в Україні з метою зміцнення їх охоронної функції щодо захисту навколишнього природного середовища на території України. Останнє сприятиме забезпеченню виконання Конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Окремою особливістю розширення таких повноважень повинно бути

пришвидшення розгляду справ щодо вчинених правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища в часі. Якщо дані справи будуть вирішуватися виключно на місцевому рівні, то учасники практично не зможуть зловживати своїми процесуальними правами з метою затягування розгляду справи.

Крім того, доцільно було б збільшити повноваження органів місцевого самоврядування при розгляді справ про адміністративні правопорушення, які повинні розглядатися виключно на рівні органів місцевого самоврядування. У випадку виникнення складності в отриманні особливих матеріалів чи доказів, надати можливість органам місцевого самоврядування звертатися до суду з конкретними запитом щодо отримання такої інформації в найкоротші строки або уповноважити органи місцевого самоврядування на здійснення цих запитів самостійно.

Проте, тут слід мати на увазі, що збільшення повноважень органів місцевого самоврядування не повинно мати своїм наслідком анігіляцію частини законних повноважень суду. Тобто, у разі виникнення незгоди особи з рішенням, яке було прийняте стосовно неї органами місцевого самоврядування, така особа матиме право оскаржити рішення органу місцевого самоврядування в суді (даний принцип під назвою право на справедливий суд закріплений у статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод).

З іншої сторони, як уже зазначалося вище, збільшення повноважень органів місцевого самоврядування в частині розгляду справ про адміністративні правопорушення матиме своїм наслідком зменшення навантаження на судові органи.

Таким чином, резюмуючи викладене вище, приходимо до висновку, що розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища є важливим засобом для більш ефективного забезпечення дотримання фізичними та юридичними особами екологічного законодавства на місцевому рівні, а у випадку його порушення – швидке притягнення винних осіб до відповідальності.

Висновки до розділу 3

На основі дослідження шляхів удосконалення взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища сформульовано низку висновків:

1. Запропоновано взаємодію суб'єктів охорони навколишнього природного середовища розглядати як врегульовану нормами адміністративного права діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, засновану на засадах взаємодопомоги та партнерства, зумовлену спільною метою і завданням та спрямовану на забезпечення екологічної безпеки громадян і недопущення шкідливих впливів на довкілля.

2. Вказано, що до основних ознак взаємодії у сфері охорони навколишнього середовища можна віднести наступні: взаємодія як форма природоохоронної діяльності; наявність декількох суб'єктів; спільна мета; екологічна спрямованість діяльності; комплексний підхід до вирішення завдань; системність і спрямованість дій; узгодженість нормативно-правової бази; інформованість суб'єктів взаємодії; своєчасність та оперативність у прийнятті узгоджених рішень; об'єднання сил та засобів для досягнення позитивного результату.

3. Зазначено, що принципи взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища – це закріплені в нормах права керівні ідеї, начала, які визначають та спрямовують діяльність суб'єктів цієї взаємодії задля належного виконання ними поставлених завдань.

4. Звернено увагу, що роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища полягає у наступному:

– дозволяє своєчасно виявляти екологічні правопорушення та вживати відповідні заходи впливу до порушників природоохоронних норм;

– забезпечує ефективне та оперативне вирішення нагальних проблем у сфері охорони довкілля;

– об'єднує потенціал учасників взаємодії та стимулює до пошуку новаторських методів боротьби з екологічними правопорушеннями;

- сприяє зменшенню кількості вчинення екологічних правопорушень;
- посилює роль кожного суб'єкта взаємодії у вирішенні питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища;
- дозволяє досягти бажаного результату у вирішенні екологічних проблем;
- сприяє покращенню стану навколишнього природного середовища, а відтак – забезпеченню реалізації екологічних прав громадян.

5. Наголошено, що налагодження системної взаємодії між усіма суб'єктами охорони навколишнього природного середовища створить передумови для більш ефективного управління процесами у цій сфері діяльності, сприятиме оперативному реагуванню на правопорушення, розробці профілактичних заходів та, при потребі, накладенню адміністративних стягнень за порушення екологічного законодавства.

6. Вказано, що особливу увагу слід звертати на охорону ґрунтів і водних ресурсів, оскільки останні найбільше впливають на екологічну чистоту і якість продуктів харчування. Запропоновано головні адміністративно-правові заходи з покращення стану навколишнього природного середовища, які необхідно впроваджувати на державному рівні та на рівні територіальних громад. Так, на державному рівні необхідно:

- розробити і прийняти дієву програму поводження з твердими відходами;
- переглянути Лісовий кодекс України і привести його у відповідність до стандартів ЄС;
- прийняти програму і провести паспортизацію підземних і поверхневих джерел водопостачання;
- розробити довгострокову програму з охорони та раціонального використання природних ресурсів;
- посилити адміністративну відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- на законодавчому рівні розширити права та обов'язки поліції у сфері

охорони навколишнього природного середовища;

– законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища привести у відповідність до європейських стандартів.

На рівні територіальних громад пропонуємо:

– налагодити чітку взаємодію органів влади, поліції, установ, підприємств, закладів освіти та громадських організацій у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– розробити регіональні грантові програми щодо охорони навколишнього природного середовища;

– скласти кадастр джерел нецентралізованого водопостачання та забезпечити їх охорону;

– на рівні територіальних громад розробити програму «Екологічно чисте довкілля – здорова нація»;

– організувати системну роботу щодо збору, переробки та утилізації твердих промислових і побутових відходів;

– забезпечити дієвий моніторинг стану використання водних ресурсів, земель, лісопаркових насаджень та твердих відходів;

– у територіальних громадах з чисельністю населення понад 10,0 тис. ввести посаду екологічного інспектора.

7. Зазначено, що доцільно було б збільшити повноваження органів місцевого самоврядування при розгляді справ про адміністративні правопорушення, які повинні розглядатися виключно на рівні органів місцевого самоврядування. У випадку виникнення складності в отриманні особливих матеріалів чи доказів, надати можливість органам місцевого самоврядування звертатися до суду з конкретними запитами щодо отримання такої інформації в найкоротші строки або уповноважити органи місцевого самоврядування на здійснення цих запитів самостійно.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України, яке безпосередньо торкається досліджуваної теми та практики його застосування, опрацювання та осмислення цілої низки наукових праць з різних галузей знань, автором сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

1. Досліджено співвідношення понять «природа», «природне середовище», «навколишнє середовище», «навколишнє природне середовище», «довкілля». Встановлено, що поняття «навколишнє середовище» є найбільш адекватним, його визнають більшість країн світової спільноти, тоді як у термінології нормативно-правових актів України використовується поняття «навколишнє природне середовище», а відтак назріла потреба адаптувати вітчизняну термінологію в цій галузі знань до міжнародних стандартів.

2. Визначено, що адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища – це діяльність держави та її компетентних органів, спрямована на врегулювання екологічних конфліктів, забезпечення належного стану навколишнього природного середовища та його компонентів, профілактику вчинення екологічних правопорушень і полягає у застосуванні уповноваженими органами й посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративних проступків у сфері охорони навколишнього природного середовища.

3. Сформульовано нові принципи охорони навколишнього природного середовища, а саме:

1) екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і навколишнім природним середовищем. Виходячи з цього принципу, антропогенне навантаження на природні екосистеми не повинно перевищувати межі, за якими відбуваються процеси, що призводять до загрозливих життю та здоров'ю людини ситуацій. Його порушення призведе до зниження екологічної

стійкості та продуктивності біоекономічної системи «людина – виробництво – природне середовище»;

2) взаємодії та системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів. Лише комплексна взаємодія органів державної влади, місцевого самоврядування та громадських об'єднань дозволить ефективно та своєчасно реагувати на вчинення екологічних правопорушень, віднайти способи протидії цим правопорушенням та вживати відповідні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки. У свою чергу, встановлення системних зв'язків між цими органами забезпечить цілісність функціонування у вирішенні питань з охорони навколишнього природного середовища.

4. Зазначено, що створення ефективної системи державного управління природоохоронною сферою потребує залучення скоординованих зусиль практично всіх учасників суспільних відносин, котрі виникають у сфері взаємодії суспільства і природи.

5. Запропоновано систему органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища розглядати в наступному вигляді: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції; 3) громадські формування.

6. Звернено увагу, що основним призначенням поліції є захист і безпека громадян, в тому числі й захист від екологічної небезпеки, а тому її слід вважати провідним органом у механізмі забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

7. Констатовано, що екологічний моніторинг є невід'ємною складовою забезпечення екологічної безпеки, основною метою функціонування якого є превенція й екологічних правопорушень, і екологічних катастроф на внутрішньодержавному та світовому рівнях. У результаті запровадження ефективного механізму екологічного моніторингу щодо контролю за станом навколишнього природного середовища в Україні пришвидшиться процес

виявлення екологічних правопорушень та притягнення винних осіб до відповідальності, що сприятиме зменшенню кількості екологічних правопорушень та покращенню екологічної ситуації в нашій державі загалом.

8. Вказано, що новий Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» хоча й містить кардинально нові підходи до забезпечення охорони навколишнього природного середовища, однак, поряд з цим він також містить певні недоліки, які можуть стати суттєвим «камнем спотикання» в його практичній реалізації. Серед них можна виділити відсутність конкретизації всіх термінів, наведених у Законі, відсутність чітко визначених санкцій, відсутність чіткого розподілу прав та обов'язків суб'єктів оцінки впливу на довкілля.

9. Визначено, що адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища – це вид юридичної відповідальності, яка полягає в застосуванні уповноваженими органами або посадовими особами адміністративних стягнень у вигляді певних несприятливих заходів матеріального чи морального характеру до порушників природоохоронних норм.

10. Зазначено, що сучасна система забезпечення охорони навколишнього природного середовища має базуватися на взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадських формувань, що вимагає покращення правової бази і вивчення міжнародного досвіду щодо вирішення екологічних проблем.

11. Наголошено, що взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища – це врегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, заснована на засадах взаємодопомоги та партнерства, зумовлена спільною метою і завданням та спрямована на забезпечення екологічної безпеки громадян і недопущення шкідливих впливів на довкілля.

12. Виокремлено пріоритетні принципи взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища: протидії екологічним правопорушенням, забезпечення екологічної безпеки громадян, партнерства та

взаємодопомоги, швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності, альтернативності вибору покарання, взаємоконтролю, невідворотності покарання за неналежне виконання покладених обов'язків.

13. Вказано, що серед форм взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування і громадськістю можна виділити такі: спільна розробка комплексних планів з питань охорони довкілля; проведення спільних природоохоронних заходів (наприклад, рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами і організаціями природоохоронного законодавства, норм і правил екологічної безпеки та використання природних ресурсів, а також патрулювань, обходів, об'їздів тощо); взаємний обмін інформацією, що стосується питань профілактики, попередження та припинення екологічних правопорушень; проведення консультацій; взаємодопомога у боротьбі з порушеннями в сфері охорони навколишнього природного середовища.

14. Акцентовано увагу, що настала об'єктивна потреба у розбудові нової моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування, громадських організацій і поліції із забезпечення належного екологічного стану сільських і міських територій на основі узгодження позицій та партнерської участі у вирішенні природоохоронних програм державного, регіонального та місцевого рівнів.

15. Наголошено, що розширення повноважень органів місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього природного середовища вирішить одразу кілька проблем, а саме: зменшення навантаження на правоохоронні органи, оскільки притягнення до відповідальності стане можливим на місцевому рівні (за сукупності певних обставин), пришвидшення притягнення винних осіб до відповідальності та дотримання принципу невідворотності покарання за правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агапов А.Б. Административная ответственность: учебник. Москва: Статут, 2000. 51 с.
2. Адміністративне право України /заг. ред. С.В.Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
3. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П.Битяка. Харків: Право, 2001. 528 с.
4. Андрейцев В. І. Екологічне право: курс лекцій: навч. посіб. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
5. Андрейцев В. І. Конституційно-правові засади права громадян на екологічну безпеку. *Вісник Київського університету. Юридичні науки*. 2001. Вип. 43. С. 5–12.
6. Андрейцев В. Тектолого-правові аспекти забезпечення сучасної екологічної політики держави. *Право України*. 2011. № 2. С. 66-84.
7. Андруевич А. Неурядові екологічні організації в Україні: проблеми становлення та розвитку URL: <http://www.ji.lviv.ua/n41texts/andrusevych.htm> (дата звернення: 18.02.2018)
8. Балюк Г. Проблеми законодавчої регламентації та реалізації в Україні екологічної складової концепції сталого розвитку. *Право України*. 2011. № 2. С. 85-94.
9. Бандурка О. М., Джафарова О. В. Міліція і населення: Теорія і досвід партнерства: монографія. Харків : ХНУВС, 2004. 199 с.
10. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : А.С.К., 2004. 176 с.
11. Бойченко І. Екологічна інформація та комерційна таємниця. *Вісник екологічної адвокатури*. 2006. № 30. С. 12-16.
12. Бомба М. М. Взаємодія міліції та органів місцевого самоврядування в процесі адміністративно-правової охорони навколишнього природного

середовища. *Митна справа. Науково-аналітичний журнал*. 2012. № 4 (82). Ч. 2. Кн. 1. С. 330-335.

13. Борейко В. Е. Популярный словарь по экологической этике и гуманитарной экологии. *Киевский эколого-культурный центр Серия: «Природоохранная пропаганда»*. 2003. № 22. 96 с.

14. Боровська І. Право громадян на одержання повної та достовірної інформації про стан довкілля URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/289.pdf> (дата звернення: 10.03.2018).

15. Бредіхіна В. Л. Конституційні засади права громадян на безпечне навколишнє природне середовище : монографія. Харків : Вид. СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2008. 168 с.

16. Бредіхіна В. Л. Право громадян на безпечне навколишнє природне середовище: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2005. 20 с.

17. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды): учебник для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» Институт государства и права РАН. Москва: Юристъ, 1998. 688 с.

18. Бринчук М. М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория. *Государство и право*. Москва: Наука, 2008, № 9. С. 30-42

19. Васильева О. М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами. *Вопросы взаимодействия с общественностью*. Москва, 1977. С. 98-104.

20. Взаємодія громадськості з органами державної влади в екологічній сфері: оцінка сучасного стану. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1435/> (дата звернення: 10.02.2018).

21. Вовк Ю. А. Советское природоресурсовое право и правовая охрана окружающей среды. Часть Общая: учеб. пособие. Харьков: Вища шк., изд-во при Харьк. ун-те, 1986. 160 с.

22. Водний кодекс України : Закон України від 06.06.1995 р., № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

23. Волощук В. Класифікація парламентського контролю. *Публічне*

управління : теорія та практика. 2011. № 3 (7). С. 118-123.

24. Гавриш Н. С. Правова охорона ґрунтів в Україні: монографія. Одеса, 2008. 228 с.

25. Гетьман А. П. Вступ до історії еколого-процесуального права України: навч. посіб. Харків: Основа, 1998. 208 с.

26. Городяненко В. Г. Соціологія: підручник / за ред. В. Г. Городяненка. Київ: ВЦ «Академія», 2008. 544 с.

27. Грабовська І. М. Україна як метафізична реальність. Київ: Стилос, 2000. 113 с.

28. Грабченко А. І., Федорович В. О., Гаращенко Я. М. Методи наукових досліджень: навч. посібник. Харків: НТУ "ХПІ", 2009. 142 с.

29. Грушкевич Т. В. Теоретико-правова характеристика права громадян на відшкодування шкоди, завданої порушенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2011. № 9. С. 82–86.

30. Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем оточуючого людину середовища: Міжнародний документ від 16.06.1972 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_454 (дата звернення: 15.02.2018)

31. Джигирей В. С. Екологія та охорона навколишнього природного середовища: навч. посібн. Київ: Т-во «Знання», КОО, 2007. 422 с.

32. Доброденьков В. И., Осипова Н. Г. Методология и методы научной работы: учеб. пособ. 2-е изд. Москва: КДУ, 2012. 274 с.

33. Екологічна експертиза: право і практика/ В. І. Андрейцев, М. А. Пустовойт, С. В. Калиновський та ін.; за ред. В. І. Андрейцева, М. А. Пустовойта. Київ: Урожай, 1992. 208 с.

34. Екологічне законодавство України: зб. нормат.-прав. актів. Київ: Істина, 2007. 384с.

35. Екологічне право України: підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / В. К. Попов, А. П. Гетьман, С. В. Разметаєв та ін.; за ред. В. К. Попова та А. П. Гетьмана. Харків: Право, 2001. 480 с.

36. Екологічне право України: підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, В. К. Попов та ін.; за ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. Харків: Право, 2005. 384 с.
37. Екологічний імператив у соціальній доктрині католицької Церкви. URL: <https://ecoburougcc.org.ua/index.php/statti/63-ekologichnij-imperativ-u-sotsialnij-doktrini-katolitskoyi-tserkvi> (дата звернення: 15.02.2018).
38. Екосередовище і сучасність. Т. 7. Екологічне законодавство України та його гармонізація з європейським правовим полем: монографія / С. І. Дорогунцов, М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, П. П. Пастушенко. Київ: Кондор, 2007. 612 с.
39. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15 жовтня 1985 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 01.03.2018)
40. Євстігнєєв А. Право на екологічну інформацію як гарантія забезпечення права на екологічну безпеку при здійсненні природокористування. *Юридична Україна*. 2011. № 6. С. 93–97.
41. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 20 с.
42. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2002. 432 с.
43. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 18 березня 2004 р., № 1629-IV. Харків: Одіссей, 2008. 423 с.
44. Запольський А., Салюк А. Основи екології : підручник для студентів техніко-технологічних спеціальностей вищих навчальних закладів / ред. К. М. Ситник. Київ : Вища школа, 2003. 357 с.
45. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія. Дніпро: Національний гірничий університет, 2012. 200 с.
46. Заросило В. О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності

міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : 2002. 250 с.

47. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року, № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.

48. Зеркалов Д. В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль: посібник. Київ: КНТ, Дакор, Основа, 2007. 412 с.

49. Золотарьова Н. Навколишнє природне середовище як об'єкт правоохоронного впливу. *Вісник академії управління МВС*. 2010. №2 (4). С. 28 – 36.

50. Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Харків, 2003. 20 с.

51. Ільницька Н. В. Основи екологічного права : навч. посіб. Львів, 1997. 124с.

52. Казанчук І. Д. Міліція і громадськість: модель взаємодії в процесі адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища у сучасних умовах. *Форум права*. 2012. №1. С. 396 – 402.

53. Казанчук І. Д. Удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів виконавчої влади щодо охорони навколишнього природного середовища в умовах інтеграції України у Європейський Союз. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 3 (50). С. 131-138.

54. Казанчук І. Д. Уточнення поняття і змісту адміністративно-правової охорони навколишнього середовища. *Право і безпека*. 2012. Т.5 (47). С. 72 – 78.

55. Каракаш И. И. Экологическое право Украины: курс лекций. Одесса: Латстар, 2001. 478 с.

56. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. 2-е изд. Москва: Аванта+, 2001. 560 с.

57. Кобецька Н. Р. Екологічне право України: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 352 с.

58. Кобецька Н.Р. Зміст права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції: Проблеми захисту особистих немайнових прав фізичної особи*. Івано-Франківськ, 2006. С.112-121.
59. Коваленко Л.П. До проблеми визначення причин, які сприяють здійсненню правопорушень у галузі екології. *Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб./* відп. ред. В. Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України, 2006. Вип. 84. С. 135-144.
60. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984р., № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.
61. Кодекс України про надра: Закон України від 27 липня 1994 року, № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
62. Колбасов О. С. Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР. Москва, 1976. 230 с.
63. Колпаков В. К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка : учеб пособие. Київ, 1993. 80 с.
64. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544с.
65. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
66. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с.
67. Комарницький В. М., Шевченко В. І., Єлькін С. В. Екологічне право: навч. посіб. 3-є вид. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 224 с.
68. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Міжнародний документ від 25.06.1998 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_015 (дата звернення: 12.02.2018).
69. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. №

254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

70. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: прийнята 20 квітня 1978 р. Київ: Політвидав України, 1978. 54 с.

71. Копылов М. Н. О правовом содержании понятия «экологическая безопасность». *Правоведение*. 2000. № 1. С.113-120.

72. Костицький В. В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення (Третя «опора» міжнародно-правового екологічного імперативу). URL: <http://www.kostytsky.com.ua/upload/doc/vidp.pdf> (дата звернення: 10.12.2017).

73. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 3-11.

74. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). Київ : Український інформаційно-правовий центр, 2001. 371 с.

75. Кравців В. С. Регіональна екологічна політика в Україні (теорія формування, методи реалізації): монографія / Інститут регіональних досліджень НАН України. Львів, 2007. 336 с.

76. Кравченко С. М., Андрусевич А. О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища: підручник / під заг. ред. С. М. Кравченко. Львів, 2002. 336 с.

77. Ксендзюк В. Ю. Взаємодія органів внутрішніх справ з громадськістю – головна передумова ефективної природоохоронної діяльності. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2013. Вип. 1. С. 340-346.

78. Курс кримінології: Особлива частина: підручник: у 2-х кн. / М. В. Корнієнко, Б. В. Романюк, І. М. Мельник та ін.; за заг. ред. О. М. Джужи. Київ: Юрінком Інтер, 2001. 480 с.

79. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні

правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001.
18 с.

80. Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2004. 29 с.

81. Лещух А. Р. Діяльність органів місцевого самоврядування у сфері профілактики адміністративних правопорушень: організаційно-правове забезпечення : монографія. Львів: ЛьвДувс, 2012. 292 с.

82. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навч. посіб. Київ : Кондор, 2008. 552 с.

83. Лозанський В. Правове забезпечення екологічного управління в Україні та перспективи його покращення. *Право України*. 2007. № 9. С. 79-81.

84. Малишко М. Конституційні основи екологічного права та їх місце в екологічній правовій системі. *Право України*. 2011. № 2. С. 44-51.

85. Мариненко В. О. Повноваження органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Університетські наукові записки*. 2008. № 3. С. 421-425.

86. Машніцька Н. В. Сутність переконання як методу адміністративної діяльності міліції. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 204-211.

87. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие. 3-е изд., доп. Харьков: «Одиссей»Ю, 2006. 352с.

88. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2005. 20 с.

89. Мороз Г. В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 19 с.

90. Мунтян В. Л. Правова охорона природи УРСР. Вид. друге,

доповнене. Київ: Вища школа, 1982. 231 с.

91. Мусієнко М. М., Серебряков В. В., Брайон О. В. Екологія: тлумачний словник. Київ: Либідь, 2004. 376 с.

92. Назар Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень: монографія. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.

93. Науково-практичний коментар Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / І.В. Бригадир та ін.; заг. ред. О.М. Шуміло. Харківська міська громад. орг. «ЕкоПраво-Харків», ОБСЄ. Харків : Фактор, 2006. 579 с.

94. Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі: спец. вид. до п'ятої Всеєвропейської конф. міністрів навколишнього природного середовища «Довкілля для Європи». Київ, 2003. 172 с.

95. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ: монографія / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 352 с.

96. Основи методології та організації наукових досліджень: навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А. Є. Конверського. К.: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.

97. Основи соціоекології: навч. посібник / Г. О. Бачинський, Н. В. Беренда, В. Д. Бондаренко та ін.; за ред. Г. О. Бачинського. Київ: Вища шк., 1995. 235 с.

98. Петлюк Ю. С. Правові засади здійснення екологічного моніторингу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 12. С. 126-131.

99. Петров В. В. Экологическое право России: учеб. для вузов. Москва: Издательство БЕК, 1995. 557 с.

100. Подольська Є. А. Кредитно-модульний курс з філософії: філософія, логіка, етика, естетика, релігієзнавство: навч. посіб. Видання друге,

перероблене та доповнене. Київ: Центр навчальної літератури, Інкос, 2006. 624 с.

101. Позняк Е. В. Правові аспекти здійснення громадської екологічної експертизи в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2005. 19 с.

102. Положення про державну систему моніторингу довкілля: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р., № 391. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 495.

103. Про Державне агентство земельних ресурсів України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 року, № 445/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1253.

104. Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 р., № 45/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 8. Ст. 54.

105. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 2017 р., № 650. *Офіційний вісник України*. 2017. № 70. Ст. 2136.

106. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 27 лютого 2002 р. № 88. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 631.

107. Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11 листопада 2010 р., № 550. *Офіційний вісник України*. 2010. № 95. Ст. 3386.

108. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р., № 2657-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

109. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р., № 565-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 4. Ст. 20.

110. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р., № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

111. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня

1999 року, № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20-21. Ст. 190.

112. Про національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р., № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №40-41. Ст.379.

113. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р., № 2818-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 26. Ст. 218.

114. Про основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05 березня 1998 року, № 188/98-В. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38/39. Ст. 248.

115. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 р., № 2707-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 678.

116. Про охорону земель: Закон України від 19 червня 2003 р., № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 349.

117. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р., № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

118. Про охорону природи УРСР: Закон УРСР від 30 червня 1960 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1960. № 23. Ст. 175.

119. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р., № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.

120. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання: Постанова Верховної Ради України від 04 грудня 2007 року, № 4-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 51. Ст. 533.

121. Про Положення про Державне агентство водних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року, № 453/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1259.

122. Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України:

Указ Президента України від 13 квітня 2011 року, № 458/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1264.

123. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року, № 454/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1260.

124. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 року. № 452/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1258.

125. Про призначення Є. Цимбалюка Постійним представником України при Програмі Організації Об'єднаних Націй з навколишнього середовища (ЮНЕП) та Постійним представником України при Програмі Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів (Хабітат): Указ Президента України від 19 жовтня 2015 року, № 592/2015. *Офіційний вісник Президента України*. 2015. № 24. Ст. 1354.

126. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року, № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.

127. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 76. Ст. 2336.

128. Пчолкін В. Д. Поняття, сутність та завдання взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ. *Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні та розкритті злочинів: наук.-практ. конф. 23 травня 2003 р. : тези доповіді*. Львів, 2004. С. 93-104.

129. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2008. 221 с.

130. Ральченко С. М. Державне регулювання відносин у сфері охорони

навколишнього природного середовища. *Бюлетень Міністерства юстиції України : Науковий фаховий журнал*. 2006. № 6. С. 128-131.

131. Рузавин Г. И. Методология научного исследования: учеб. пособие для вузов. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. 317 с.

132. Рузавин Г.И. Методы научного исследования. Москва: Мысль, 1974. 237 с.

133. Русаков А.Ю. Связи с общественностью в органах государственной власти: учеб. пособие . СПб. Москва: Изд-во Михайлова В. А., 2006. 224 с.

134. Рябець К. А. Екологічне право України: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2009. 438 с.

135. Рябець К. А. Екологічне право: історичні засади формування до періоду одержання Україною Незалежності. *Проблеми правознавства та природоохоронної діяльності*. 2009. № 2. С. 338 – 350.

136. Сабіров Р. Ф. Міліція як суб'єкт охорони навколишнього природного середовища. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2010. № 1. С. 68-71.

137. Салтовський О. І. Основи соціальної екології: навч. посібн. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 382 с.

138. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків, 2001. 656 с.

139. Сливка М. М. Історико-правовий аспект формування і розвитку охорони навколишнього природного середовища в Україні. *Адміністративне право і процес. Науково-аналітичний журнал*. 2014. № 4 (10). С. 158-164.

140. Сливка М. М. Навколишнє природне середовище як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. Вип.6. Том 2. С.56-59.

141. Сливка М. М. Окремі аспекти адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 47. Том 2. С. 163-166.

142. Сливка М. М. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в сфері взаємодії суб'єктів охорони навколишнього середовища. *Митна справа. Науково-аналітичний журнал*. 2013. № 5 (89). Ч. 2. Кн. 1. С. 284-288.
143. Солошенко О. В., Фесенко А. М., Кочетова С. І. та ін. Основи екології: підручник. Харків: Парус™, 2008. 371 с.
144. Соціологія: терміни, поняття, персоналії : навч. слов.-довід. для студ. вищ. закл. освіти України / за заг. ред. В. М. Піча. Київ: Каравела ; Львів : Новий Світ-2000, 2002. 476 с.
145. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
146. Стороженко С. Роль громадських організацій у вирішенні проблем охорони довкілля. *Вісник прокуратури*. 2011. № 4. С. 97-104.
147. Стричак Г. В., Цюпко І. В. Еколого-економічні ризики та небезпеки. *Управління еколого-економічною безпекою країни: колективна монографія* / за заг. ред. Р. І. Тринька. Львів : Ліга – Плюс, 2012. С. 23-46.
148. Тенденції конституційного регулювання основних прав громадян в галузі культури, екології, соціально-економічних умов. URL: ua.textreferat.com/referat-7010-1.html (дата звернення: 28.02.2018).
149. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ: Націон. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.
150. Ткаченко О. Роль суб'єкта владних повноважень при захисті прав природокористувачів. *Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). Економіко-правовий науково-практичний журнал*. 2010. № 3-4. С. 54-58.
151. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: Друкарня «МАДРИД», 2012. 196 с.
152. Улютіна О. А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: автореф. дис.

... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.

153. Урсул А. Д., Демидов Ф. Д. Устойчивое социоприродное развитие. Москва: РАГС, 2006. 330 с.

154. Філософія права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань., С.І. Максимов та ін.; за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. Харків: Право, 2009. 208 с.

155. Хімч О. Адміністративно-екологічне правопорушення: проблемні питання. *Право України*. 2003. № 4. С. 68-71.

156. Хімч О.М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 16 с.

157. Шарапова С.В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2002. 19 с.

158. Шейко В. М., Кушнарєнко Н. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник. 5-те вид., стер. Київ : Знання, 2006. 307 с.

159. Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии. Київ: Наукова думка, 1989. 231 с.

160. Шемшученко Ю. С. Человек и его право на безопасную (здоровую) окружающую среду. *Государство и право*. 1993. № 10. С. 120 – 125.

161. Шмандій В. М., Солошич І. О. Управління природоохоронною діяльністю: навч. посіб. Київ: Центр навчальної літератури, 2004. 296 с.

162. Шульга А.М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування: дис. ... кандидата. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2004. 206с.

163. Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник української мови: у 4 томах. Т. 2: Ж – ОБД. Київ: АКОНІТ, 2000. 912 с.

164. Ярмак О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 18 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

Модель реалізації концепції сталого розвитку територіальних громад

<i>Нормативно-правові важелі реалізації концепції сталого розвитку</i>	<i>Сфери сталого розвитку</i>			
	<i>еконо- мічна</i>	<i>соціальна</i>	<i>екологічна</i>	<i>струк- турна</i>
1. Конституція України	+	+	+	-
2. ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»	+	+	+	-
3. ЗУ «Про охорону атмосферного повітря»	-	-	+	-
4. Водний кодекс	+	-	+	+
5. Земельний кодекс	+	-	+	+
6. Лісовий кодекс	+	-	+	-
7. ЗУ «Про відходи»	+	-	+	-
8. ЗУ «Про природно- заповідний фонд України»	-	+	+	-
9. ЗУ «Про рослинний світ»	-	-	+	-
10. ЗУ «Про тваринний світ»	-	-	+	-
11. ЗУ «Про мисливське господарство та полювання»	+	-	+	-
12. ЗУ «Про Червону	-	-	+	-

книгу України»				
13. ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану»	+	+	-	-
14. ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля»	+	-	+	-
15. Кодекс цивільного захисту України	+	+	-	-

Джерело: Авторська розробка на базі нормативно-правових актів України.

Статистичні дані Державної екологічної інспекції щодо кількості складених протоколів за порушення вимог природоохоронного законодавства за період 2013-2017 рр.

	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік
Кількість складених протоколів	86,661 тис.	48,268 тис.	22,468 тис.	31,312 тис.	29,323 тис.
%	39,75	22,14	10,30	14,36	13,45

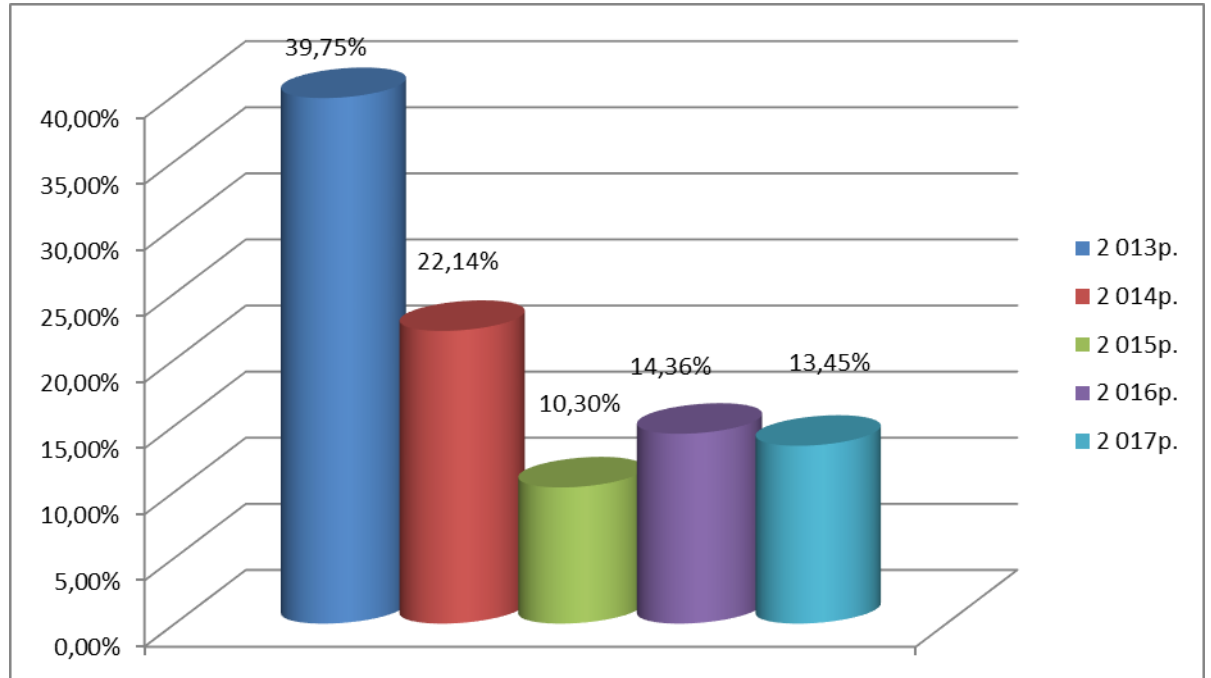


Рис. 1 – Співвідношення фактів складання протоколів за порушення вимог природоохоронного законодавства за період 2013-2017 рр., %

**Статистичні дані Державної екологічної інспекції щодо кількості осіб
притягнутих до адміністративної відповідальності за порушення вимог
природоохоронного законодавства
за період 2013-2017 рр.**

	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік	2017 рік
Кількість порушників природоохоронного законодавства	76,716 тис.	43,331 тис.	20,318 тис.	27,103 тис.	25,763 тис.
%	39,70	22,42	10,51	14,03	13,34

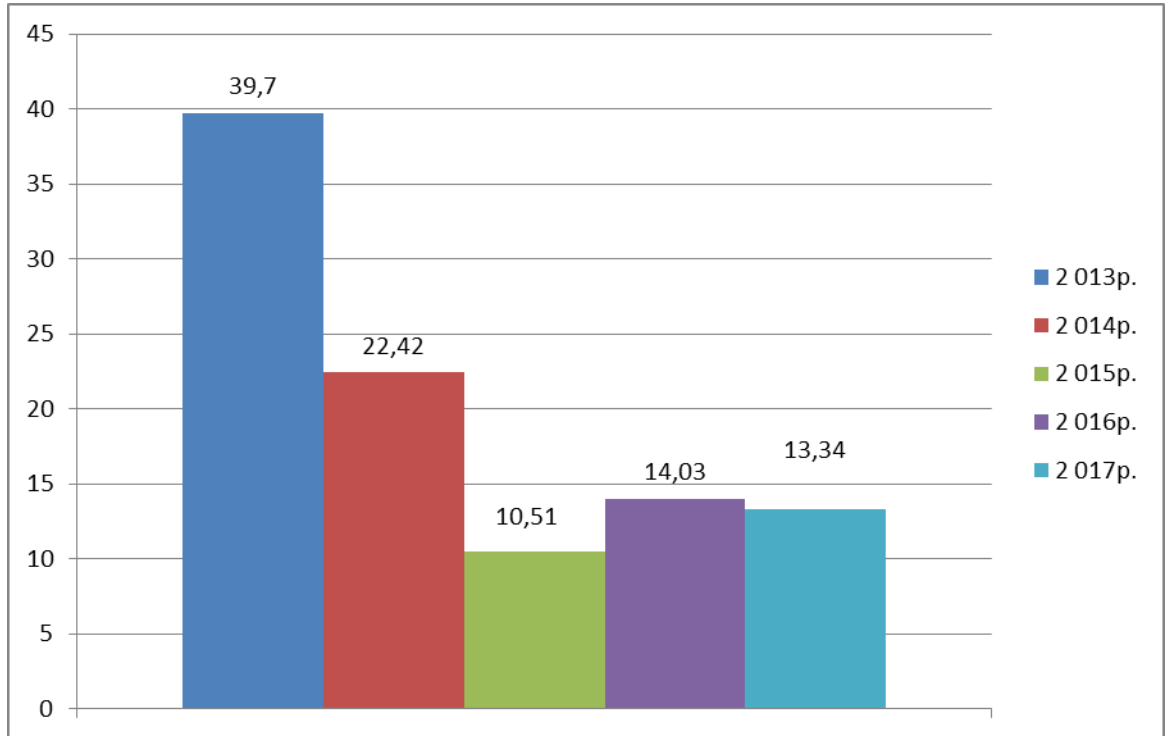


Рис. 2 – Співвідношення фактів притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства за період 2013-2017 рр., %

**Про затвердження Інструкції з організації діяльності
дільничних офіцерів поліції**

(Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.07.2017 року № 650
Зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 21.08.2017 № 1041/30909)

Змінити, доповнити та викласти **розділ II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП»** наступним чином:

1) Пункт 2 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», викласти в наступній редакції: «виявлення причин та умов, що призводять до вчинення кримінальних, адміністративних та екологічних правопорушень, ужиття у межах компетенції заходів для їх усунення».

2) Пункт 3 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», викласти в наступній редакції: «ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного та/або екологічного правопорушення».

3) Пункт 4 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», викласти в наступній редакції: «здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні та/або екологічні правопорушення або події».

4) Пункт 5 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», викласти в наступній редакції: «у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні та/або екологічні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання».

5) Пункт 6 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», викласти в наступній редакції: «доставляння у випадках і порядку, визначених

законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне та/або екологічне правопорушення».

6) Пункт 7 ст. 2 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», викласти в наступній редакції: «ужиття всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних, адміністративних чи екологічних правопорушень, нещасних випадків, особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я, а також особам, які постраждали від торгівлі людьми».

7) Пункт 4 ст. 3 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», викласти в наступній редакції: «затримувати підозрюваних у вчиненні кримінального, адміністративного або екологічного правопорушення, доставляти таких осіб до поліцейської станції або органу (підрозділу) поліції».

8) Пункт 5 ст. 3 розділу II «Завдання, основні напрямки діяльності ДОП», викласти в наступній редакції: «у випадках, визначених законом, здійснювати провадження у справах про адміністративні та/або екологічні правопорушення, приймати рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечувати їх виконання».

Далі за текстом.

Результати соціологічного опитування працівників органів місцевого самоврядування щодо екологічної ситуації у Львівській області

Опитування проведено серед 90 працівників органів місцевого самоврядування

1. Як Ви оцінюєте екологічну ситуацію на території населеного пункту ?

Варіанти відповіді	Частота
Сприятливою (надійною)	0 %
Скоріше сприятливою	12 %
Складною	50 %
Дуже складною	30 %
Катастрофічною	8 %

2. Які джерела найбільшого забруднення на Вашій території ?

Варіанти відповіді	Частота
Побутові відходи	20 %
Відходи тваринного походження	10 %
Відходи промислових підприємств	5 %
Стихійні сміттєзвалища	65 %
Інші (якщо такі є, то вказати)	0 %

3. На Вашій території вивезення побутових відходів здійснюється:

Варіанти відповіді	Частота
Організовано	60 %
Стихійно	25 %
Цим питанням системно ніхто не займається	15 %

4. На Вашій території відведено місце для складування побутових відходів?

Варіанти відповіді	Частота
Так	45%
Ні	40 %
Складування побутових відходів здійснюється стихійно	15 %

5. Чи є забруднювачем на Вашій території сільськогосподарське виробництво ?

Варіанти відповіді	Частота
Так	5 %
Частково	50 %
Ні	45 %

6. Чи практикуєте Ви розгляд справ у сфері порушень екологічного законодавства з накладенням адміністративних стягнень за:

	Варіанти відповіді	Частота
а) Забруднення земель:	Попередження	35 %
	Штраф	10 %
	Не практикую	50 %
	Не передбачено законом	5 %
б) Забруднення водоймищ і джерел водопостачання:	Попередження	40 %
	Штраф	10 %
	Не практикую	45 %
	Не передбачено законом	5 %
в) Знищення	Попередження	40 %

паркових і лісових насаджень, їх забруднення:	Штраф	25 %
	Не практикую	35 %
	Не передбачено законом	0 %
г) Самовільне випалювання рослинності, спалювання залишків соломи, листя та ін. :	Попердження	55 %
	Штраф	15 %
	Не практикую	25 %
	Не передбачено законом	5 %
д) Несвоєчасне знищення бур'янів на землях сільськогосподарського призначення та присадибних ділянках:	Попердження	50 %
	Штраф	5 %
	Не практикую	40 %
	Не передбачено законом	5 %

7. Чи у Вас як представників влади є важелі впливу на забруднювачів території ?

Варіанти відповіді	Частота
Такі важелі передбачені законом, але їх важко реалізувати	40 %
Закон не передбачає безпосереднього адміністративного впливу на забруднювачів території	0 %
В реалізації важелів законодавчого впливу на забруднювачів території у мене недостатньо повноважень	35 %
В екологічному законодавстві чітко не прописана взаємодія владних структур у сфері охорони природного середовища	25 %

8. Чи на Вашій території практикується проведення рекламних оголошень з попередження екологічних правопорушень ?

Варіанти відповіді	Частота
Така реклама є і досить ефективна	5 %
Така реклама є, але вона неефективна	30 %
Такої реклами немає взагалі	40 %
На таку рекламу не вистачає коштів	10 %
На це питання важко відповісти	15 %

9. Чи питання дотримання екологічного законодавства достатньо висвітлюють засоби масової інформації ?

Варіанти відповіді	Частота
Достатньо	10 %
Скоріше недостатньо	75 %
Цьому питанню не приділяють уваги взагалі	15 %

10. Як Ви оцінюєте роботу школи в контексті формування екологічної культури в дітей?

Варіанти відповіді	Частота
Дуже добре	5 %
Добре	15 %
Задовільно	50 %
Недостатньо	30 %

11. Чи могла б вплинути на екологічну ситуацію на Вашій території церква ?

Варіанти відповіді	Частота
Думаю, що так	30 %
Частково може впливати	60 %
Церква цими питаннями не бажає займатись	10 %
Над цим питанням я не задумувався	0 %

12. Чи практикуєте Ви у своїй територіальній громаді конкурс на кращу садибу, вулицю, земельну ділянку ?

Варіанти відповіді	Частота
Так	55 %
Ні	25 %
Мешканці територіальної громади цієї ідеї не підтримують	5 %
Над цим питанням не задумувався	15 %

13. Чи достатньою є Ваша співпраця з представниками правоохоронних органів у сфері охорони природного середовища ?

Варіанти відповіді	Частота
Достатня	10 %
Скоріше достатня	25 %
Недостатня	50 %
Важко відповісти	15 %

14. Які функції правоохоронних органів доцільно розширити в сфері охорони природного середовища ?

Варіанти відповіді	Частота
Здійснення контролю за природним середовищем з правом накладення адміністративних стягнень за порушення екологічного законодавства	40 %
Здійснення контролю за природним середовищем, оформлення правопорушень у сфері охорони природного середовища та передача останніх в органи правосуддя	15 %
Здійснення контролю за природним середовищем, оформлення правопорушень у сфері охорони природного середовища та передача останніх в органи місцевого самоврядування	20 %
Попередження правопорушень	20 %
Важко відповісти	5 %

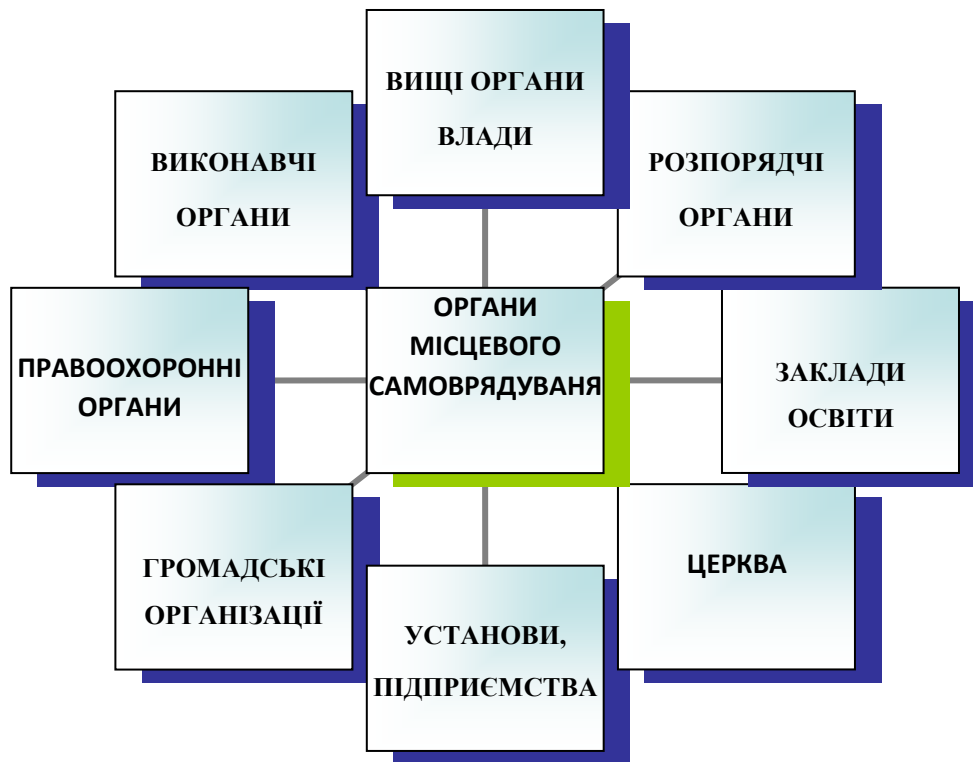


Рис. 3 Схема взаємодії органів місцевого самоврядування з суб'єктами охорони навколишнього природного середовища

Про Національну поліцію

(Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII

Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379)

Змінити, доповнити та викласти в запропонованій редакції наведені нижче статті:

1) Статтю 2. «Завдання поліції» доповнити пунктом 1.5 забезпечення охорони навколишнього природного середовища;

2) Статтю 23. «Основні повноваження поліції», пункт 4 викласти у такій редакції «вживає заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного та екологічного правопорушення»;

3) Статтю 23 «Основні повноваження поліції», пункт 23 викласти у такій редакції «здійснює контроль у межах своєї компетенції, визначеної законом у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також за дотриманням вимог режиму радіаційної безпеки у спеціально визначеній зоні радіоактивного забруднення»;

4) Статтю 35 «Зупинення транспортного засобу», пункт 3 викласти у такій редакції «якщо є інформація, що свідчить про причетність водія або пасажирів транспортного засобу до вчинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального, адміністративного чи екологічного правопорушення, або якщо є інформація, що свідчить про те, що транспортний засіб чи вантаж можуть бути об'єктом чи знаряддям учинення дорожньо-транспортної пригоди, кримінального, адміністративного чи екологічного правопорушення»;

5) Статтю 88 «Взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування», пункт 2 викласти у такій редакції «Керівники територіальних органів поліції з метою підвищення

авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку та охорони навколишнього природного середовища, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень»;

б) Стаття 89 «Спільні проекти з громадськістю», пункт 3 викласти у такій редакції «Поліція надає підтримку програмам правового виховання та охорони навколишнього середовища, пропагує засади здорового способу життя, екологічно чистого довкілля та правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації, видавничій діяльності та засоби Інтернету».

Далі за текстом.

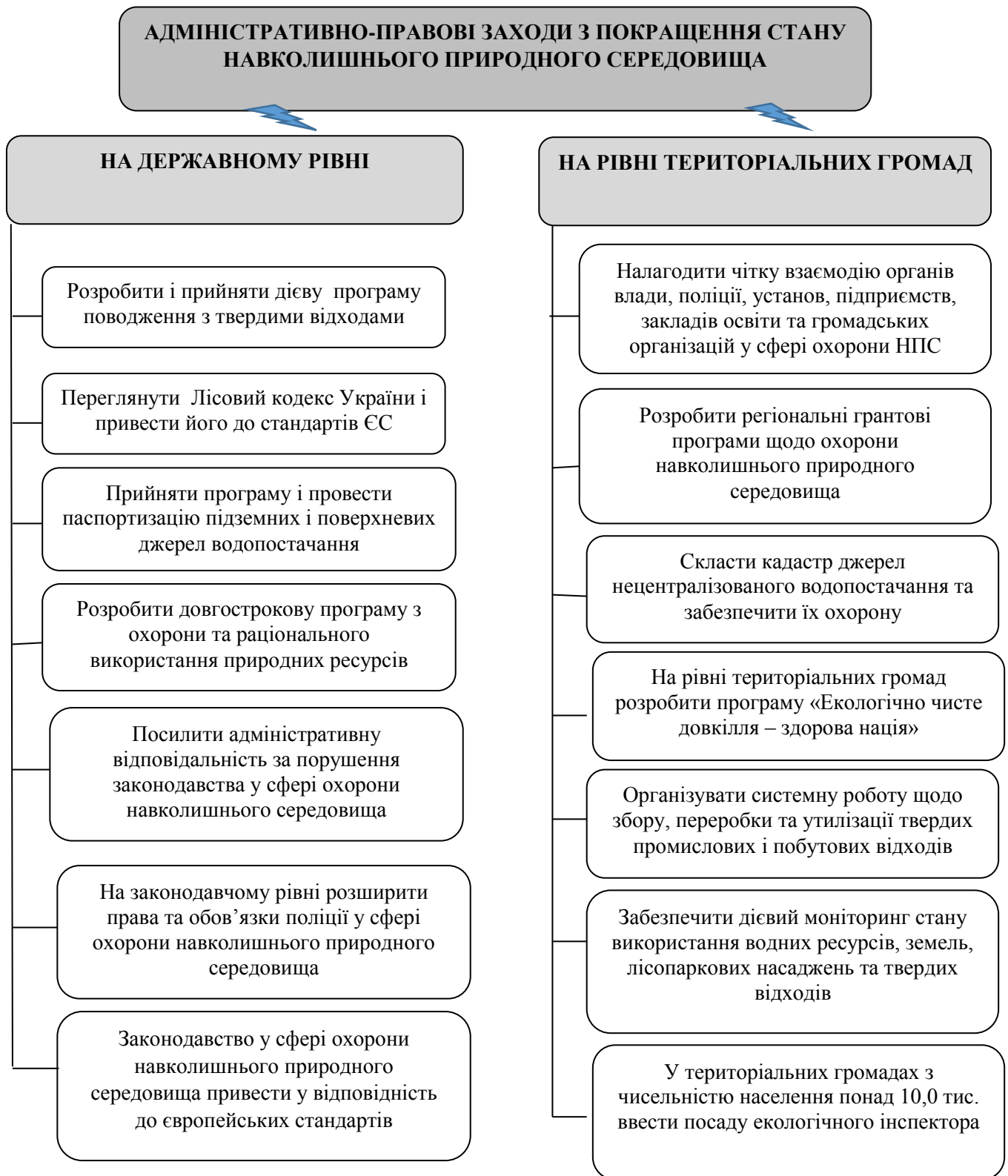


Рис. 4 Головні заходи з покращення екологічного стану навколишнього природного середовища

Конституція України

(Закон від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР

Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141)

Статтю 144: «Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території», **доповнити абзацом наступного змісту:** «Зокрема, але не виключно приймають рішення щодо притягнення до відповідальності винних осіб у порушенні норм щодо охорони навколишнього природного середовища».

Далі за текстом.

Про охорону навколишнього природного середовища

(Закон України від 25.06.1991 № 1264-ХІІ

Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 41, ст.546)

Доповнити ст. 15 **«Повноваження місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища»:**

пунктом «й» наступного змісту: «приймають рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб».

Статтю 19 **«Компетенція виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у галузі охорони навколишнього природного середовища»** модифікувати або шляхом корегування пункту «а» наступним змістом: «здійснюють реалізацію рішень відповідних рад, зокрема, але не виключно виконують рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб» або шляхом доповнення даної статті пунктом «ї» наступного змісту: «виконують рішення про притягнення до адміністративної відповідальності винних у порушенні законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища фізичних та/або юридичних осіб».

Далі за текстом.

Про місцеве самоврядування в Україні

(Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР

Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст.170)

Змінити, доповнити та викласти в запропонованій редакції наведені нижче статті:

1) Частину 4 ст. 42 «Повноваження сільського, селищного, міського голови» доповнити абзацом наступного змісту:

«У разі виявлення порушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, негайно, але не пізніше 24 годин з моменту виявлення чи отримання повідомлення про таке порушення, видає розпорядження про притягнення винних осіб до відповідальності згідно законодавства України».

2) Доповнити пункт а) частини 1 статті 33 «Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища» підпунктом 5) наступного змісту:

«Негайно, але не пізніше 3 робочих днів (в особливо складних випадках даний термін може бути продовжений на строк не більше 15 робочих днів, за результатами звернення посадової особи виконавчого комітету, головою відповідної сільської, селищної, міської ради) з моменту отримання розпорядження сільського, селищного, міського голови про притягнення винних осіб до відповідальності згідно законодавства України, готують встановлені законодавством документи та притягують правопорушника до адміністративної відповідальності в межах санкцій встановлених законодавством України. У випадку виявлення ознак кримінального правопорушення в діянні фізичної та/або юридичної особи, які порушили законодавство у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідне розпорядження голови сільської, селищної, міської ради з переліком

складених документів та заявою про вчинення кримінального правопорушення направляються до відповідного структурного підрозділу Національної поліції, а до прокуратури для відома та контролю».

3) Пункт 2 частини 2 статті 44 «Крім повноважень, зазначених у частині першій цієї статті, обласні ради делегують обласним державним адміністраціям такі повноваження», доповнити наступним текстом:

«тест статті без змін...та зокрема охорони навколишнього природного середовища, що не може складати менше 10% від об'єднаних на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів».

Далі за текстом.

Про оцінку впливу на довкілля

(Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII

Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 29, ст.315)

Частину 4 ст.16 «Тимчасова заборона (зупинення) та припинення діяльності підприємств у разі порушення ними законодавства про оцінку впливу на довкілля» доповнити та викласти її в наступній редакції:

«текст статті без змін ... або за позовом органу місцевого самоврядування чи інших осіб, права та інтереси яких порушено».

Далі за текстом.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бомба М. М. Взаємодія міліції та органів місцевого самоврядування в процесі адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. *Митна справа. Науково-аналітичний журнал*. 2012. № 4 (82). Ч. 2. Кн. 1. С. 330-335.
2. Сливка М. М. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в сфері взаємодії суб'єктів охорони навколишнього середовища. *Митна справа. Науково-аналітичний журнал*. 2013. № 5 (89). Ч. 2. Кн. 1. С. 284-288.
3. Сливка М. М. Навколишнє природне середовище як об'єкт адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. Вип.6. Том 2. С. 56-59.
4. Сливка М. М. Історико-правовий аспект формування і розвитку охорони навколишнього природного середовища в Україні. *Адміністративне право і процес. Науково-аналітичний журнал*. 2014. № 4 (10). С. 158-164.
5. Сливка М. М. Окремі аспекти адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 47. Том 2. С. 163-166.
6. Тринько Р. І., Бомба М. Я., Сливка М. М. Адміністративно-правові заходи з охорони навколишнього природного середовища. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. Вип. 1. С. 182–189 (особистий внесок автора 60 %).

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

7. Бомба М. М. До питання взаємодії органів місцевого самоврядування з

іншими суб'єктами охорони навколишнього природного середовища. *Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах адаптації позитивного досвіду Європейського Союзу* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Донецьк, квітень 2013 р.). Донецьк : ДонУЕП, 2013. С. 32-35.

8. Сливка М. М. Правове регулювання взаємодії суб'єктів у сфері використання та охорони природно-ресурсного потенціалу. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави* : зб. тез II Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 12 червня 2013 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 140-142.

9. Сливка М. М. Екологічні проблеми та взаємодія суб'єктів у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти* : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (25 жовтня 2013 р.). Львів: ЛьвДУВС, 2013. С. 268-271.

10. Сливка М. М. Поняття громадськості та її роль в охороні навколишнього природного середовища. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави* : зб. тез III Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 21 травня 2014 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2014. С. 67-69.

11. Сливка М. М. Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища. *Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації* : тези доповідей II Міжнар. наук.-практ. конф. пам'яті доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча України Леоніда Васильовича Ковалю (Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р.). Запоріжжя : ЗНУ, 2015. С. 79-83

12. Сливка М. М. Нормативно-правові засади адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. *Právna veda a prax: výzvy moderných európskych integračných procesov: zborník príspevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie* (Bratislava, 27-28 novembra 2015). Bratislava: Paneurópska vysoká škola, 2015. С. 66-68.

13. Сливка М. М. Адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Адміністративне право і процес* :

проблеми та перспективи розвитку: збірник тез доповідей науково-практичного круглого столу (м. Львів, 29 лютого 2016 р.). Київ: ПП «Леся», 2016. Ч. 1. С. 63-66.