

*conditions for security and well-being. The basis of such activities is the observance of the principles of police activity (rule of law, observance of human rights and freedoms, legality, openness and transparency, political neutrality). Today, the key issue in shaping the system of indicators of police activity is the choice of indicators that characterize output (output) or outcome (results).*

*Immediate results are an internal measurement of the results of the police work, which correlate with the desired end results (eg, the number of arrested persons, the amount of fines imposed, etc.). Instead, the final results reflect the positive impact of police work on society as a whole (for example, a sense of community security).*

**Key words:** *police activity, police, activity evaluation, efficiency, crime.*

*Стаття надійшла 26 вересня 2017 р.*

УДК 342.9:351.853.2

**В. А. Бондаренко,  
Н. О. Пустова**

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ

*Розглянуто теоретико-правові питання державного управління й адміністративно-правове регулювання у сфері охорони атмосферного повітря. На підставі аналізу чинного законодавства України, інших нормативно-правових актів розкрито сутність адміністративно-правового регулювання в сфері охорони атмосферного повітря у контексті державного нагляду (контролю). З позиції адміністративного права, методологічних засад розвитку громадянського суспільства розглянуто процесуальні аспекти наглядово-контрольної діяльності органів публічної влади у сфері охорони атмосферного повітря.*

**Ключові слова:** *державне управління, адміністративно-правове регулювання, охорона атмосферного повітря, нагляд і контроль.*

**Постановка проблеми.** Атмосферне повітря є життєво важливим компонентом навколишнього середовища, невід'ємною частиною середовища проживання людей, рослин і тварин. Воно необхідне для існування всіх живих організмів, зокрема й людини. Наслідком забруднення атмосферного повітря є зміна клімату та руйнування (витончення) озонового шару, яке повинне захищати природне середовище від негативного впливу ультрафіолетового випромінювання з космосу.

Руйнування озонового шару згубне для існування людини й інших живих організмів на Землі, оскільки його скорочення призводить до значного ослаблення імунної системи людини і зростання кількості онкологічних захворювань.

**Стан дослідження.** Проблеми охорони довкілля завжди були в центрі уваги юридичної науки. Їм присвятили свої праці чимало представників теорії адміністративного права, а саме: В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, Є. Додін, М. Ковалів, В. Колпаков, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Н. Нижник, О. Остапенко, В. Оргинський та ін. Однак проблеми забезпечення належного державного управління й адміністративно-правового регулювання у сфері охорони атмосферного повітря, взаємодії правоохоронних органів і суб'єктів господарської діяльності й досі залишаються предметом наукового аналізу.

**Метою** статті є аналіз державного управління й адміністративно-правового регулювання в сфері охорони атмосферного повітря.

**Виклад основних положень.** Відповідно до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-ХІІ, під охороною атмосферного повітря розуміється система заходів, що здійснюються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами з метою поліпшення якості атмосферного повітря і запобігання його шкідливого впливу на навколишнє середовище.

У теорії адміністративного права виокремлюють дві основні правові форми державного управління: по-перше, правотворчу діяльність, яка полягає у виданні уповноваженими органами підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у певній сфері; по-друге, правозастосовну діяльність, котра поділяється за своїм змістом на регулятивну і правоохоронну, й здійснюється шляхом учинення дій юридичного характеру, а також видання актів застосування норм права. У зазначених правових формах державне управління здійснюється і в сфері охорони атмосферного повітря. Згідно з п. «а» ст. 1 Женевської конвенції про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, основним джерелом шкідливого впливу на атмосферне повітря є діяльність людини. Саме в результаті її здійснення утворюються відходи, з яких газоподібні речовини надходять в атмосферне повітря, забруднюючи і впливаючи на нього. Правотворча діяльність у сфері охорони атмосферного повітря здійснюється з метою нормативного визначення змісту та порядку здійснення всіма суб'єктами права дій, які б мінімізували і контролювали негативний вплив на атмосферне повітря. Для цього встановлюються права й обов'язки суб'єктів права, способи їх реалізації, кошти, спрямовані

на забезпечення реалізації прав і виконання обов'язків, заходи відповідальності за їх порушення.

Основними джерелами права в сфері охорони атмосферного повітря є Конституція України, міжнародно-правові акти, ратифіковані на території України, міжнародні та внутрішньодержавні правові принципи, відповідні їм і прийняті задля реалізації встановлених у них положень законів України «Про охорону навколишнього середовища» від 25.06.1991 № 1264-ХІІ та «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-ХІІ.

Уповноваженими органами виконавчої влади на підставі та на виконання зазначених законодавчих актів приймаються підзаконні нормативно-правові акти, в яких міститься значна частина правових норм, що визначають правила поведінки в сфері охорони атмосферного повітря.

Усі зазначені види актів є формами права, в яких визначені правила охорони атмосферного повітря.

Згідно з положеннями Рамкової конвенції ООН про зміну клімату 1992 р., до основних міжнародно-правових принципів у сфері охорони навколишнього середовища належать такі: охорони навколишнього середовища на благо нинішнього і майбутнього покоління; міжнародного природоохоронного співробітництва; запобігання заподіяню транскордонної шкоди навколишньому середовищу; відповідальності за шкоду, завдану навколишньому середовищу; попередньої оцінки впливу на природне середовище; екологічної безпеки.

На підставі зазначених принципів у ст. 3 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» встановлені принципи державного управління у сфері охорони атмосферного повітря: пріоритет охорони життя і здоров'я людини, сьогодення і майбутнього поколінь; забезпечення сприятливих екологічних умов для життя, праці та відпочинку людини; недопущення незворотних наслідків забруднення атмосферного повітря для навколишнього середовища; обов'язковість державного регулювання викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря і шкідливих фізичних впливів на нього; гласність, повнота і достовірність інформації про стан атмосферного повітря, його забруднення; наукова обґрунтованість, системність і комплексність підходу до охорони атмосферного повітря й охорони навколишнього середовища в цілому; обов'язковість дотримання вимог законодавства України у сфері охорони атмосферного повітря, відповідальність за порушення цього законодавства.

Відповідно до зазначених принципів, здійснюється нормативно-правове регулювання суспільних відносин у вказаній сфері. Згідно

з Законом України «Про охорону атмосферного повітря», на підставі та на виконання законів нормативно-правові акти в сфері охорони атмосферного повітря має право приймати Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство охорони здоров'я України уповноважені формувати єдину нормативно-методичну базу в сфері охорони атмосферного повітря шляхом:

- розробки та затвердження задля охорони атмосферного повітря екологічних і гігієнічних нормативів якості атмосферного повітря, гранично допустимих рівнів фізичного впливу на атмосферне повітря, гранично допустимих (критичних) навантажень на екологічні системи й інших екологічних нормативів;

- встановлення порядку розробки та затвердження гранично допустимих нормативів шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря і гранично допустимих викидів, порядку розроблення технічних нормативів викидів і переліку об'єктів (кадастрів), щодо яких вони розробляються і затвердження їх; порядку державного обліку шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря та викидів шкідливих (забруднюючих) речовин;

- встановлення порядку видачі дозволів на шкідливі фізичні впливи на атмосферне повітря та на викиди шкідливих (забруднюючих) речовин, порядку використання зборів, отриманих за видачу зазначених дозволів;

- встановлення порядку організації державного нагляду в сфері охорони атмосферного повітря; впливів на нього;

- встановлення порядку зупинення, обмеження або припинення шкідливих фізичних впливів на атмосферне повітря і (або) викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря.

Правозастосовна діяльність у сфері охорони атмосферного повітря є здійснювана в спеціально встановлених процедурних формах державно-владна діяльність уповноважених органів державної влади України, спрямована на реалізацію правових норм, що містять правила охорони атмосферного повітря, шляхом учинення дій юридичного характеру і прийняття актів застосування норм права.

З огляду на значущість охорони атмосферного повітря, правова регламентація у цій сфері суспільних відносин повинна бути повною, чіткою та несуперечливою. Водночас аналіз нормативно-правових актів, що визначають порядок здійснення правозастосовної діяльності, свідчить про те, що в сфері охорони атмосферного повітря є низка суспільних відносин, які не регламентовані. Зокрема не визначено порядок видачі дозволів на шкідливий фізичний вплив на атмосферне повітря, порядок використання зборів, отриманих за видачу дозволів

на шкідливі фізичні впливи на атмосферне повітря та на викиди шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря. Крім того, чинні правові норми, що визначають порядок здійснення органами публічної влади діяльності в сфері охорони атмосферного повітря, суперечать один одному.

Постановою Кабінету Міністрів України від 12.03.2002 № 302 затверджено Порядок, що визначає порядок проведення й оплати робіт, пов'язаних із видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, де визначено підстави анулювання дозволів. Оскільки дії з анулювання дії дозволів по суті є адміністративно-примусовою мірою і спрямовані на обмеження прав керованих суб'єктів, а тому, на нашу думку, всі випадки, за наявності яких можливе застосування вказаних примусових заходів, повинні бути визначені в законі, а не в підзаконних нормативно-правових актах.

Правозастосовна діяльність регулятивного характеру в сфері охорони атмосферного повітря провадиться територіальними органами Державної екологічної інспекції України й уповноваженими органами місцевої державної влади. Вони здійснюють індивідуальне правове регулювання і встановлюють гранично допустимі викиди для конкретного стаціонарного джерела викидів та їх сукупності (організації загальною), а також тимчасово узгоджені викиди; видають дозволи на викид шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря та на шкідливий фізичний вплив на нього; погоджують розміщення об'єкта господарської й іншої діяльності, який має шкідливий вплив на якість атмосферного повітря; узгоджують місця зберігання і захоронення забруднюючих атмосферне повітря відходів виробництва та споживання; узгоджують заходи з зменшення викидів шкідливих (забруднюючих) речовин в атмосферне повітря в період несприятливих метеорологічних умов.

Вказана діяльність здійснюється відповідно до положень Закону України «Про охорону атмосферного повітря» та правил, установлених Кабінетом Міністрів України, Міністерством екології та природних ресурсів України.

Правоохоронна діяльність у сфері охорони атмосферного повітря, як і в будь-якій сфері, здійснюється з метою забезпечення дотримання норм чинного законодавства суб'єктами права, відновлення порушених прав і покарання винних у їх вчиненні осіб. Одним із видів правоохоронної діяльності є наглядова, здійснювана органами публічної влади шляхом впливу на піднаглядних суб'єктів за допомогою пос-

тійного спостереження за відповідністю їх поведінки та діяльності вимогам правових норм.

Для забезпечення належного здійснення наглядових повноважень суб'єкти адміністративного нагляду вправі застосовувати адміністративно попереджувальні заходи (огляд приміщень, територій, речей і документів, вилучення документів і речей, тимчасову заборону діяльності). Нагляд, здійснюваний органами публічної влади в сфері охорони атмосферного повітря, характеризується певними особливостями.

По-перше, він здійснюється з метою забезпечення права на сприятливе навколишнє середовище шляхом забезпечення дотримання правил поведінки, встановлених у різних формах права, що регламентують відносини з охорони атмосферного повітря. По-друге, предметом нагляду є дотримання суб'єктами права, поведінка яких є об'єктом нагляду, правил охорони атмосферного повітря при здійсненні певних видів діяльності, експлуатації транспортних засобів і інших механізмів, що негативно впливають на атмосферне повітря. По-третє, суб'єкти нагляду утворюють цілісну систему органів, що спеціалізуються на здійсненні адміністративно-наглядової діяльності в сфері охорони навколишнього середовища, зокрема й атмосферного повітря. Цей вид нагляду щодо об'єктів господарської й іншої діяльності, які підлягають державному екологічному нагляду за переліком, затвердженим Міністерством екології та природних ресурсів України, здійснюється Державною екологічною інспекцією України й її територіальними органами.

По-четверте, характер відносин у досліджуваній сфері обумовлює специфічність застосовуваних засобів і методів діяльності наглядових органів. Основні методи їх діяльності – це спостереження за піднаглядними суб'єктами шляхом проведення перевірок із використання спеціальних технічних засобів і документарних, наприклад, при перевірці правильності розрахунків плати за негативний вплив на навколишнє середовище, за допомогою проведення планових оглядів. В юридичну конструкцію нагляду як функції публічного управління, крім його цілей, засобів і методів здійснення, включається його суворо процесуальна регламентація.

Правила здійснення нагляду в сфері охорони атмосферного повітря визначено в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 05.04.2007 № 877-V і в низці підзаконних нормативно-правових актів таких, як Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19.04.2017 № 275

та ін. [1; 2]. Окрім того, Державною екологічною інспекцією України як органом, уповноваженим на здійснення державного екологічного нагляду, розроблені Методичні рекомендації щодо здійснення державного нагляду за охороною атмосферного повітря.

Аналіз правил, установлених у нормативно-правових актах, прийнятих з питань охорони атмосферного повітря та порядку проведення державного нагляду в сфері охорони атмосферного повітря, свідчить, з одного боку, про їх ідентичність у частині процедури виконання дій у межах проведення наглядових заходів, а з іншого – про неналежне визначення порядку реалізації державної функції з нагляду в зазначеній сфері.

Права й обов'язки посадових осіб Державної екологічної інспекції України та її територіальних органів, які здійснюють державний нагляд у сфері охорони атмосферного повітря, зазвичай установлені в підзаконних нормативно-правових актах, де їм надано ширші повноваження, ніж у Законі України «Про охорону атмосферного повітря».

Окрім того, у різних підзаконних нормативно-правових актах перелік наданих повноважень є не ідентичним. Наприклад, у позиції Державної регуляторної служби від 07.02.2017 щодо застосування Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» Державною екологічною інспекцією [3].

Однак повноваження посадових осіб, наділених правом на здійснення наглядової діяльності, й напрями нагляду повинні бути визначені не в підзаконному акті, а в розділі V Закону України «Про охорону атмосферного повітря», що йменується «Контроль в галузі охорони атмосферного повітря». Не випадково у ст. 5 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 03.11.2016 № 1726-VIII визначено, що створюється Інтегрована автоматизована система державного нагляду (контролю) з метою забезпечення суб'єктів господарювання й органів державної влади, органів місцевого самоврядування інформацією про заходи державного нагляду (контролю) [4]. Крім того, згідно з Законом України «Про охорону атмосферного повітря», в підзаконних актах можливе визначення тільки порядку проведення нагляду, тобто правил реалізації повноважень, а не самих повноважень державно-владних органів.

У ст. 28 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», яка йменується «Державний контроль в галузі охорони атмосферного повітря», встановлено, що порядок здійснення державного контролю у галузі охорони атмосферного повітря визначається відповідно до закону.

Контроль у зазначеній сфері здійснюється за допомогою організації та проведення перевірок і життя передбачених законодавством України заходів щодо припинення й (або) усунення наслідків виявлених порушень, за систематичним спостереженням за виконанням обов'язкових вимог, аналізу та прогнозування стану виконання обов'язкових вимог.

Водночас ні в Законі України «Про охорону атмосферного повітря», ні в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», що визначають порядок реалізації функції з державного нагляду в сфері охорони атмосферного повітря, не встановлено порядок здійснення нагляду в інших, окрім перевірок, формах. Це вважаємо свідчить про незабезпеченість установлених у законі засобів здійснення нагляду, що відображається на діяльності піднаглядних суб'єктів і наглядових органів, може сприяти зловживанням із боку публічної влади.

З огляду на це, гадаємо, що в нормативному акті, який визначає порядок здійснення нагляду в досліджуваній сфері, повинен бути не тільки визначений порядок здійснення перевірок як однієї з форм нагляду, а й встановлені правові засоби, методи, критерії здійснення нагляду в інших формах – у формі систематичного спостереження за діяльністю піднаглядних суб'єктів, у формі проведення аналізу та прогнозування наповнюваності правових норм. Відсутність чіткого порядку застосування цих форм нагляду призводить або до неможливості їх використання, або до їх використання з порушенням прав піднаглядних суб'єктів, що неприпустимо.

Нині в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено порядок проведення державного нагляду, перелічені адміністративні процедури, що забезпечують виконання державної функції: розробка щорічного плану проведення планових перевірок; проведення планових перевірок; проведення позапланових перевірок; оформлення результатів перевірок – складання акта перевірки. Невиконання приписів, розпоряджень або інших розпорядчих документів щодо усунення порушень вимог законодавства, виявлених під час здійснення заходу державного нагляду (контролю), тягне застосування до суб'єкта господарювання штрафних санкцій у порядку, встановленому законом.



Відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок здійснення державного нагляду в сфері охорони атмосферного повітря, посадова особа зобов'язана скласти акт за результатами проведення будь-якого виду перевірочних заходів. У ньому зокрема повинні міститися відомості про виявлені порушення обов'язкових вимог, про осіб, які допустили такі порушення. До акта в обов'язковому порядку мають бути включені всі складені та зібрані під час наглядового заходу документи або їх копії: пояснення працівників юридичної особи, працівників індивідуального підприємця, на яких покладається відповідальність за порушення обов'язкових вимог у досліджуваній сфері; фото- та відеодокументи; протокол проведених випробувань, аналізів, досліджень, тестувань, експертиз і вимірювань; протоколи відбору проб обстеження об'єктів природного та виробничого середовища, зразків продукції; приписи про усунення виявлених порушень та інші документи й їх копії. Під час наглядових заходів можуть бути здійснені відбір зразків, огляд, експертиза, отримання пояснень. Такі дії мають подвійне значення: з одного боку, їх здійснення необхідне з метою перевірки дотримання чинного законодавства суб'єктами підприємницької діяльності, а з іншого – отримана під час або в результаті їх здійснення інформація має доказове значення стосовно факту дотримання норм права.

Аналогічні способи отримання доказів закріплено в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): огляд приміщень, територій, речей і документів, взяття зразків і проб, вилучення речей і документів. На відміну від КУпАП, в нормативно-правових актах, що визначають порядок здійснення наглядових заходів у сфері охорони навколишнього середовища й атмосферного повітря, правила збору таких доказів не встановлено, незважаючи на те, що наслідком наглядових заходів може бути застосування заходів публічно-правової відповідальності за виявлені правопорушення.

Найважливішим способом забезпечення захисту прав і охоронюваних законом інтересів організацій і громадян при застосуванні заходів юридичної відповідальності є нормативно встановлений процесуальний порядок збору доказової бази. Встановлюючи процедуру збору та дослідження доказової інформації, це забезпечує процесуальні гарантії її достовірності.

В Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення вказано на неприпустимість учинення дій із відбору зразків продукції, проб обстеження об'єктів навколишнього середовища й об'єктів виробничого середовища для проведення їх до-

сліджень, випробувань, вимірювань без оформлення протоколів [5]. Водночас порядок здійснення цих дій не визначено. Як зазначає М. Ковалів, провадження у справах про адміністративні правопорушення – це правовий інститут, у межах якого регулюються процесуальні адміністративно-деліктні відносини та забезпечується вирішення адміністративних справ, а також попередження адміністративних правопорушень [6, с. 243].

Зміст поняття процесуальної форми доказів за загальним правилом охоплює джерело, умови, способи отримання і закріплення відомостей про обставини справи. Способи отримання доказової інформації у справі про адміністративні правопорушення – певні процесуальні дії, спрямовані на виявлення та закріплення фактичних даних, на підставі яких встановлюють наявність або відсутність події адміністративного правопорушення, винність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

Серед способів отримання та закріплення доказів у КУпАП, зокрема у ст. 251, виокремлюють складання протоколів, отримання пояснень і свідчень, отримання висновку експерта, виявлення і закріплення речових доказів та інших документів, що мають значення для повного, всебічного й об'єктивного дослідження всіх обставин справи, подання доказів учасниками процесу, а також будь-якими фізичними, юридичними особами. Водночас у КУпАП встановлені правила фіксації закріпленої в документах інформації.

Дані, отримані з порушенням процесуальної форми в справах про адміністративні правопорушення, не можуть бути визнані допустимими, а значить і достовірними, оскільки допустимість доказів забезпечується їх достовірністю. Така заборона міститься і в Конституції України, відповідно до ч. 3 ст. 62 якої не допускається при здійсненні правосуддя використання доказів, отриманих із порушенням законодавства.

Водночас у чинному законодавстві, що регламентує порядок проведення наглядових заходів, не встановлені ні вимоги до збору доказів при проведенні перевірок щодо суб'єктів підприємницької діяльності, ні наслідки їх недотримання. У результаті застосовники права по-різному підходять до питання про те, чи поширюються вимоги КУпАП на дії наглядових органів зі збору та фіксації доказів дотримання або недотримання піднаглядними суб'єктами норм чинного законодавства. Процесуальні дії, пов'язані зі збором доказової бази, необхідно оформляти відповідно до норм КУпАП.

Аналогічний підхід щодо вимог до документів, які складаються під час наглядових заходів, застосований у деяких судових актах.

Такий підхід до питання про допустимість використання як доказ правопорушення зібраної під час перевірки інформації призводить до невинного ускладнення юрисдикційної діяльності.

Коли немає законодавчо встановлених вимог до збирання та фіксації інформації, одержуваної при здійсненні наглядових заходів, адміністративний орган, установивши на підставі даних, зібраних під час перевірки, наявність події правопорушення, зобов'язаний після порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення ще раз провести роботу зі збору доказів виявленого правопорушення, здійснюючи її відповідно до встановленої в КУпАП процедури. Цим самим збільшуються матеріальні витрати держави на проведення наглядових заходів, недоцільно витрачається час посадових осіб і державні кошти.

У судовій практиці застосовується також інший підхід до вирішення питання про допустимість як докази відомостей, зібраних і зафіксованих під час наглядової перевірки. Подібна інформація не береться судами до уваги як допустимий доказ у справі про адміністративне правопорушення лише тоді, коли перевірочні заходи були проведені з грубим порушенням вимог Закону України щодо державного нагляду у сфері господарської діяльності.

Якщо перевірка й її результати визнані законними, то й отримана при її проведенні інформація не може не враховуватися як доказ учиненого правопорушення, навіть якщо ця інформація отримана та зафіксована не відповідно до положень КУпАП, оскільки Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» не пов'язує складання зазначених додатків із виконанням будь-яких вимог, установлених іншими законодавчими актами (КУпАП, ЦПК України, КАС України). Подібні висновки містяться зазвичай у вивчених нами судових актах судів різних інстанцій із цього питання.

У правозастосовній практиці є і третій підхід до вирішення досліджуваного питання про допустимість доказів. В окремих випадках контролюючі органи (суди) приймають як допустимі докази документи, складені відповідно не до КУпАП, а до підзаконних актів, що регламентують порядок проведення перевірки дотримання законодавства в певних сферах управління та встановлюють вимоги до форм документів, у яких фіксується отримана інформація. Обґрунтовується це тим, що документи складаються під час перевірки, коли провадження у справі про адміністративне правопорушення ще не порушено, і, відповідно, у наглядових органів не виникло обов'язку керуватися положеннями КУпАП. На нашу думку, така суперечлива правозастосовна

практика свідчить про незабезпеченість прав осіб при проведенні щодо них перевірочних заходів, про відсутність належних гарантій достовірності інформації, одержуваної під час перевірки. З огляду на застосування інформаційно-комунікаційних технологій у сфері охорони атмосферного повітря інформація, отримана таким способом, як вид доказів є комплексним утворенням, тому вона матиме значення доказу за наявності двох елементів: носія інформації; процесуального акта, в якому описано походження носія інформації, умови й обставини її виявлення, вилучення, упаковки. Необхідно враховувати специфічні особливості, характерні інформації, отриманої із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, які визначають її як окрему доказову категорію [7, с. 164].

Результатом перевірочних заходів може стати залучення до публічно-правової відповідальності, тому до наглядової діяльності, зокрема і до її регламентації, повинні висуватися підвищені вимоги. Крім того, діяльність із проведення перевірочних заходів є публічно-правовою, що здійснюється у межах наданих органам влади повноважень, тому повинна здійснюватися на підставі принципу «заборонено все, що не дозволено законом». Відповідно, регламентація діяльності публічної влади повинна бути чіткою і детальною. Зазначене підтверджується тим, що законодавство передбачає дотримання вимог закону при здійсненні наглядової діяльності. З аналізу положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» очевидно, що в низці випадків порушення правил оформлення процесуальних дій при підготовці та проведенні наглядових заходів призводить до недосягнення цілей, заради яких такі дії вчинялися.

**Висновки.** Відсутність законодавчих вимог до порядку збору і фіксації інформації про діяльність піднаглядного суб'єкта призводить до їх встановлення в підзаконних актах, наслідком чого стало виникнення різних вимог до фіксації одних і тих же процесуально значущих дій. Вирішити цю проблему можна за допомогою уніфікації процедур збору доказів при здійсненні наглядових заходів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Основою такої уніфікації можуть стати правила збору та фіксації доказів, установлені в КУпАП. Ці правила є універсальними, що підтверджується їх відтворенням у низці нормативно-правових актів, які регламентують діяльність із проведення перевірочних заходів у певних сферах. Це дасть змогу забезпечити, по-перше, одноманітну оцінку дій зі збору доказів; по-друге, достовірність зібраних під час наглядових заходів доказів дотримання або недотримання норм чинного законодавства піднаглядними суб'єктами;

по-третє, дотримання принципу процесуальної економії й оперативності, що унеможливить повторення огляду територій, приміщень, документів і предметів особи.

1. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 29. – Ст. 389.

2. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF>

3. Позиція ДПС щодо застосування Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» Державною екологічною інспекцією України // Державна регуляторна служба України. – 07.02.2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.drs.gov.ua/state\\_supervision/pozytsiya-drs-shhodo-zastosuvannya-zakonu-ukrayiny-pro-tymchasovi-osoblyvosti-zdiysnenya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-derzhavnoyu-ekologichnoyu-inspektsiyey/](http://www.drs.gov.ua/state_supervision/pozytsiya-drs-shhodo-zastosuvannya-zakonu-ukrayiny-pro-tymchasovi-osoblyvosti-zdiysnenya-zahodiv-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-u-sferi-gospodarskoyi-diyalnosti-derzhavnoyu-ekologichnoyu-inspektsiyey/)

4. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 4. – Ст. 36.

5. Про затвердження Інструкції з оформлення Державною екологічною інспекцією України та її територіальними органами матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.07.2004 № 264 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0934-04>

6. Ковалів М. В. Провадження у справах про адміністративні правопорушення / М. В. Ковалів // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2013. – Вип. 3. – С. 240–248.

7. Єсімов С. С. Використання інформації, отриманої із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, як доказ у справі про адміністративне правопорушення / С. С. Єсімов // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2016. – Вип. 3. – С. 161–173.

### **Бондаренко В. А., Пустовая Н. А. Государственное управление и административно-правовое регулирование в области охраны атмосферного воздуха**

*Рассматриваются теоретико-правовые вопросы государственного управления и административно-правовое регулирование в области атмосферного воздуха. На основании анализа действующего законодательства Украи-*

ны, других нормативно-правовых актов раскрывается сущность административно-правового регулирования в сфере охраны атмосферного воздуха в контексте государственного надзора (контроля). С точки зрения административного права, методологических принципов развития гражданского общества анализируются процессуальные аспекты надзорно-контрольной деятельности органов публичной власти в области охраны атмосферного воздуха.

**Ключевые слова:** государственное управление, административно-правовое регулирование, охрана атмосферного воздуха, надзор и контроль.

**Bondarenko V. A., Pustova N. O. Public administration and administrative-legal regulation in the field of atmospheric air**

*The article deals with the theoretical and legal issues of public administration and administrative-legal regulation in the field of atmospheric air protection. Based on the analysis of the current legislation of Ukraine, other normative and legal acts the essence of administrative-legal regulation in the sphere of air protection in the context of state supervision (control) is revealed.*

*According to administrative law and methodological principles of the development of the civil society, the procedural aspects of the supervisory and control activities of public authorities in the sphere of atmospheric air protection are considered.*

*The analysis of the provisions of the Law of Ukraine «On basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activities» proves that the violation of the rules of registration actions in preparing and conducting supervisory activities leads to failure to achieve the goals for which such actions occurred.*

*The lack of legislative requirements for the procedure of collecting and fixing the information about the activity of the subject under control leads to their setting in bylaws, it resulted in the appearance of the different requirements for fixing the same procedural and significant actions. In order to resolve this problem, it is necessary to unify the procedure for collecting evidence in the exercise of the supervisory activities of the administrative and jurisdictional activities. The basis of such unification may be the rules for collecting and fixing the evidence established in the Administrative infraction code.*

*These rules are universal, as they are contained in a number of normative legal acts, regulating the activity of checking measures in certain areas that would provide, firstly, the uniform assessment of collecting evidence; secondly, the authenticity of collected during supervisory activities evidence of compliance or non-compliance with the norms of the current legislation by subjects under control; thirdly, observance of the principle of procedural economy and efficiency, ruling out the possibility of duplication of the procedure for examination of territories, premises, documents, and objects by the administrative body.*

**Key words:** public administration, administrative-legal regulation, protection of atmospheric air, supervision and control.

Стаття надійшла 26 вересня 2017 р.