

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

**ГАВРИЛЬЦІВ МАРІЯ ТЕОДОРІВНА**

УДК 342.6:349.6

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ  
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРИРОДООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ**

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Науковий керівник

**Тиндик Надія Петрівна**

доктор юридичних наук, доцент

Львів - 2010

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	4
РОЗДІЛ 1. НАУКОЗНАВЧІ ПІДХОДИ ЩОДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ .....	13
1.1. Історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження .....	13
1.2. Теоретико-методологічні підходи щодо дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави .....	44
Висновки до розділу 1 .....	56
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ....	61
2.1. Поняття, принципи та система органів виконавчої влади, що забезпечують природоохоронну функцію держави .....	61
2.1.1. Загальні функції управління природокористуванням і охороною довкілля органами виконавчої влади .....	61
2.1.2. Співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» у сфері забезпечення природоохоронної функції держави .....	68
2.1.3. Принципи діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави .....	89
2.2. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади загальної компетенції у сфері охорони природи .....	100
2.3. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади спеціальної компетенції, що забезпечують природоохоронну функцію держави .....	110
Висновки до розділу 2 .....	121

РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА .....	124
3.1. Адміністративна відповідальність як засіб забезпечення охорони навколишнього природного середовища органами виконавчої влади .....	124
3.2. Діяльність ОВС щодо адміністративно-правового забезпечення природоохоронної функції держави .....	153
3.3. Шляхи та напрями удосконалення діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави .....	166
Висновки до розділу 3 .....	173
ВИСНОВКИ .....	177
ДОДАТКИ .....	182
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....	197

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Екологічні проблеми займають першочергове місце в житті сучасного суспільства. З-поміж різноманітних характеристик ХХІ ст. найбільш насторожливим є визначення його як епохи екологічних криз. Людина в результаті своєї господарської діяльності порушує рівновагу в природі, руйнує навколишнє середовище, чим ненавмисно (або цілеспрямовано) створює для себе несприятливі умови існування. На сьогодні не залишилося жодної важливої для життєдіяльності людства сфери, яка б не зазнала руйнівного впливу стихійного розвитку цивілізації – від озонового шару і спустошення екосистем Світового океану, до незворотних мутацій генома, – внаслідок забруднення довкілля.

Екологічна ситуація в Україні викликає неабияку стурбованість, адже подальше бездумне заподіяння шкоди довкіллю може призвести до незворотних наслідків – остаточного вичерпання природних ресурсів держави, що є природною основою соціально-економічного розвитку і добробуту населення, деградації середовища існування, підвищення захворюваності та скорочення тривалості життя людини.

Зміст завдань, що зумовлюють виникнення функцій держави, спричинені внутрішніми і зовнішніми чинниками. Так, зокрема, кризові явища в сучасній екологічній сфері потребують концентрації зусиль держави, всіх її органів для реалізації функції охорони природи.

Охорона навколишнього природного середовища є однією з найважливіших функцій держави, яку вона делегує органам державної влади. Діяльність щодо охорони природи в межах своєї компетенції здійснюють уповноважені органи виконавчої влади, проте їхня система має серйозні внутрішні проблеми. Постійні кадрові переміщення і структурні реорганізації у зазначених органах призводять до дублювання їх функцій.

Необхідно зазначити, що за часів незалежності України для вирішення природоохоронних завдань було прийнято низку нормативно-правових актів.

Однак, доводиться констатувати наявні прогалини в екологічному законодавстві, а також недостатнє теоретичне дослідження проблем охорони природи, зокрема адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави.

Загальні проблеми охорони навколишнього природного середовища та теорії прав людини у сфері природи розглядали у своїх роботах В.І. Андрейцев, В.Д. Бакуменко, Г.І. Балюк, Т.В. Гардашук, А.П. Гетьман, М.І. Єрофєєв, І.І. Каракаш, В.В. Костицький, А.В. Котелевець, Н.Д. Красилич, М.В. Краснова, С.М. Кравченко, С.В. Кузнєцова, О.Я. Лазор, Н.Р. Малишева, М.І. Малишко, В.Л. Мунтян, З.А. Павлович, В.Ф. Погорілко, О.О. Погрібний, Б.Г. Розовський, Н.І. Тітова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга, В.В. Янчук та ін., а також такі знані зарубіжні вчені, як Г.А. Аксєньонок, А.С. Боголюбов, М.М. Брінчук, Б.В. Єрофєєв, О.С. Колбасов, М.Ф. Реймерс та ін.

У сучасних наукових дослідженнях до окремих теоретичних і практичних аспектів державного управління у сфері охорони природи, діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави, забезпечення охорони навколишнього природного середовища, адміністративно-правового механізму забезпечення охорони природи, особливостей адміністративної відповідальності в зазначеній сфері звертаються у своїх працях В. Б. Авер'янов, І. В. Арістова, О. М. Бандурка, А. І. Берлач, В. Т. Білоус, І.Л. Бородін, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, М.В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М. В. Корнієнко, О. В. Кузьменко, І.О. Личенко, Н. Р. Нижник, О. І. Остапенко, В. П. Петков, М. М. Тищенко, Х.П. Ярмачі та інші.

Праці вказаних науковців створюють методологічні передумови для всестороннього дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави в умовах сьогодення.

Водночас доводиться констатувати, що у сфері адміністративно-правового забезпечення охорони навколишнього природного середовища спостерігається недостатня розробка питань, що стосуються окресленої теми. Сучасні українські

вчені-правники переважно розглядають проблеми охорони природи в межах навчальних посібників з екологічного права. Разом із тим, окремі публікації та комплексні дослідження у науці адміністративного права щодо функціонування органів забезпечення природоохоронної функції держави, тим більше органів виконавчої влади відсутні. Це доволі переконливо доводить необхідність проведення наукових розробок в означеній сфері та свідчить на користь актуальності проведеного дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема дисертаційного дослідження узгоджується з Основними напрямами державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвердженими Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 р., Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 р., наказом МВС України «Про затвердження пріоритетних напрямів наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004–2009 років» від 05.08.2004 р. № 755, а також у контексті наукових досліджень Львівського державного університету внутрішніх справ за напрямами: «Організація та управління органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку» (Державний реєстраційний номер 0106U003646), «Організація та забезпечення профілактики правопорушень органами виконавчої влади» (Державний реєстраційний номер 0309U000448) та «Проблеми реформування правової системи України» (Державний реєстраційний номер 0109U007853).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та узагальнень практики його застосування визначити адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави, а також розробити відповідні рекомендації і пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання відносин у зазначеній сфері.

Досягнення вказаної мети зумовило необхідність постановки та вирішення таких завдань:

- з'ясувати сутність понятійно-категоріального апарату, що застосовується при дослідженні питань охорони природи;
- охарактеризувати систему та принципи діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави;
- проаналізувати адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади загальної компетенції у сфері охорони природи;
- розглянути адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади спеціальної компетенції, що виконують природоохоронну функцію;
- виокремити характерні особливості адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи;
- проаналізувати діяльність ОВС щодо адміністративно-правового забезпечення природоохоронної функції держави;
- запропонувати шляхи вдосконалення діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності органів виконавчої влади, які забезпечують природоохоронну функцію держави.

*Предмет дослідження* становлять адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Найбільш значущим є діалектичний метод пізнання, який дав змогу дослідити окреслені проблеми в єдності їхнього соціального змісту та юридичної форми, сприяв системному аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави.

У процесі дослідження було застосовано порівняльний метод, для визначення компетенції і правової природи органів охорони довкілля та їх

специфіки, для здійснення класифікації адміністративно-правових заходів щодо охорони довкілля (1.1., 2.1., 2.2., 2.3., 3.1., 3.2.). Метод аналізу використано, при характеристиці кожного уповноваженого органу виконавчої влади у сфері охорони природи (2.1., 2.2., 2.3.). За допомогою методу синтезу встановлено, що діяльність щодо охорони природи у межах своєї компетенції здійснюють органи виконавчої влади, які залежно від виконуваних ними завдань можна розмежувати на загальні, спеціальні та інші органи забезпечення природоохоронної функції держави (2.1., 3.3.). Системний метод використовувався для з'ясування місця і ролі органів природоохорони в структурі органів влади, їх взаємодії та системи засобів забезпечення функції охорони природи, що застосовуються уповноваженими органами виконавчої влади, їх структури, видів, елементів тощо (1.2., 2.1., 2.2., 2.3.). Застосування логіко-семантичного (філологічного) методу дозволило поглибити понятійний апарат (1.1., 1.2., 2.1., 3.2., 3.3.). Соціологічний метод був використаний як засіб з'ясування ефективності діяльності органів виконавчої влади, що здійснюють функцію охорони природи в Україні (2.1., 3.1., 3.2.). Формально-юридичний метод використовувався в процесі дослідження існуючої системи правових норм, які регулюють діяльність органів виконавчої влади, на які покладена функція охорони довкілля та їх компетенції стосовно застосування адміністративно-правових заходів у сфері охорони природи (2.2., 2.3., 3.1.). В комплексі з методом логічного аналізу формально-юридичний метод дав змогу сформулювати рекомендації щодо вдосконалення правозастосовної практики у зазначеній сфері (2.2., 2.3., 3.3.). За допомогою історико-правового методу вивчались ідейні аспекти дослідження впливу діяльності людини на навколишнє природне середовище; зародження та особливості правового регулювання природокористування та охорони довкілля в Україні, генезис механізмів державного управління; розвитку законодавства щодо правового регулювання функції охорони природи та адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення (1.1., 2.1., 2.2., 2.3.). Використання порівняльного методу дало змогу співставити положення нормативно-правових актів України, що регулюють відносини у сфері охорони природи; визначити компетенцію та



особливості правового статусу природоохоронних органів (2.1., 3.1., 3.2.).

*Емпіричну основу* дослідження складають узагальнені дані практики діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони природи, статистичні та інші матеріали, а також численні публікації у періодичних виданнях. Поглибленому вивченню проблеми слугувало проведене опитування 210 працівників органів внутрішніх справ Львівської області щодо ефективності заходів адміністративної відповідальності для забезпечення охорони навколишнього природного середовища.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає у тому, що дисертація є одним з небагатьох комплексних монографічних досліджень, яке розв'язує наукове завдання щодо удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави. У результаті проведеного дослідження самостійно сформульовано положення, що вирізняються науковою новизною і мають важливе теоретичне та практичне значення, зокрема:

*уперше:*

– природоохоронна функція держави розглядається як один з основних напрямів її діяльності для досягнення цілей, які стоять перед суспільством у сфері його взаємодії з природою.

– на основі аналізу діяльності органів виконавчої влади як системної категорії із застосуванням комплексної теоретико-управлінської методології запропоновано авторське визначення поняття «адміністративна діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави» - це цілеспрямована виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність органів виконавчої влади, яка полягає в організації та практичному здійсненні адміністративно-правових заходів, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища, захисту життя і здоров'я людини;

– окреслено пріоритети та цільові настанови діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави, що полягають у вжитті комплексу взаємопов'язаних заходів щодо створення ефективного еколого-правового механізму охорони та раціонального використання

навколишнього природного середовища та посилення відповідальності за екологічні правопорушення;

– на основі аналізу адміністративно-примусових заходів у сфері охорони природи запропоновано зосередити їх в єдиному кодифікованому акті – Екологічному кодексі України, що позитивно вплинуло б на примусово-застосовну діяльність спеціально уповноважених державних органів.

*удосконалено:*

– підходи щодо розуміння співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» у сфері екології;

– перелік характерних рис, притаманних для функцій держави, як основних напрямів її діяльності, якими зумовлена робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів;

– питання вироблення принципів діяльності органів державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, що повинні відображати вихідні положення організації державного управління в цій галузі;

*набули подальшого розвитку:*

– дефініції понять «функції держави» та «система органів держави»;

– розкриття особливостей правового статусу, функцій та повноважень органів виконавчої влади у сфері захисту природи;

– аналіз екологічної політики держави, що виступає формою реалізації її природоохоронної функції;

– виокремлення ознак адміністративної відповідальності, як правового явища та характеристики протиправності екологічних адміністративних правопорушень, що мають двоєдину еколого-адміністративну природу.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що одержані результати мають і науково-теоретичний, і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертаційної роботи можуть бути підставою для подальшої розробки питань діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави;

– у правотворчості – у результаті проведеного дослідження сформульовано

пропозиції щодо вдосконалення екологічного законодавства та системи органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави;

– у *правозастосовній діяльності* – використання отриманих результатів сприятиме удосконаленню діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави.

Результати дисертаційного дослідження також можуть бути використані для викладання курсу «Адміністративне право», «Адміністративна діяльність», «Екологічне право» та «Екологічне управління» (акт впровадження № 34 від 24 червня 2010 р.).

**Апробація результатів дослідження** здійснювалася шляхом оприлюднення матеріалів дослідження на наукових конференціях та семінарах, зокрема: Всеукраїнській науковій конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 28 вересня 2007 р.); науково-звітній конференції «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (м. Львів, 5 березня 2008 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти» (м. Львів, 15 травня 2008 р.); Всеукраїнській науковій конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Львів, 26 вересня 2008 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення» (м. Івано-Франківськ, 5-6 червня 2009 р.); Міжнародній науково-практичній конференції «Запобігання злочинам та адміністративним правопорушенням в умовах проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу» (м. Львів, 20 листопада 2009 р.); Всеукраїнській науковій конференції «Актуальні проблеми протидії злочинам у сфері економіки» (м. Львів, 26 березня 2010 р.); III Міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми адміністративного законодавства: шляхи його вдосконалення» (м. Івано-Франківськ, 4-5 червня 2010 р.).

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

**Публікації.** Результати дисертаційного дослідження викладено у 13 публікаціях, з яких 5 наукових статей, опублікованих у фахових наукових виданнях, а також 8 тез виступів на конференціях та семінарах.

## РОЗДІЛ 1

# НАУКОЗНАВЧІ ПІДХОДИ ЩОДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

### 1.1. Історіографія проблеми та напрями дисертаційного дослідження

Питання взаємовідносин суспільства та природи не є новим, притаманним сьогоденню, феноменом. Проте тільки декілька останніх десятиліть ця проблема набула загрозливого звучання, а подальше бездумне заподіяння шкоди довкіллю може призвести до незворотних наслідків – остаточного вичерпання природних ресурсів, що є основою соціально-економічного розвитку і добробуту населення, деградації середовища існування, підвищення захворюваності та скорочення тривалості життя людини.

Навколишнє природне середовище – це одна з найбільш фундаментальних категорій сучасної юридичної науки і практики. В зарубіжних економічно розвинутих країнах як об'єкт законодавства це поняття почало розвиватись у 60-х–70-х роках ХХ ст., тобто в час, коли стан природи (води, повітря, ґрунтів) був визнаний в деяких з них (США, Японії, Великобританії, Німеччині, Франції та інших) як кризовий. У нашій державі цей термін був введений в обіг пізніше. Так, Закон України від 25 червня 1991 року отримав назву «Про охорону навколишнього природного середовища» [1].

У ст. 5 цього Закону дається законодавче визначення поняття «навколишнє природне середовище» – це сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і ті, що не використовуються в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси [1].

До основних понять, які є підґрунтям нашого дослідження, відноситься

також поняття «охорона навколишнього природного середовища» або «охорона природи», які за своєю суттю є тотожними поняттями, оскільки на практиці охорона навколишнього природного середовища здійснюється шляхом охорони земель, надр, вод, атмосферного повітря та інших природних об'єктів і ресурсів [2, с. 23]. Як вже зазначалося, у процесі життєдіяльності, задоволення різноманітних потреб людини та антропогенного впливу на природу виникають різні форми несприятливих змін, деградації, забруднення та виснаження природних ресурсів. Відповідно, коли йдеться про охорону довкілля, то мається на увазі охорона природи від деградації, від несприятливих змін її якісних характеристик та виснаження природних ресурсів.

У більшості країн світу відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища є предметом державного регулювання, суть якого визначається екологічною політикою держави. Сучасна державна екологічна політика визначається як концептуально цілісна сукупність видів і форм суспільної діяльності, спрямованої на збереження природного середовища існування людини, гармонізацію взаємовпливів суспільства і довкілля [3, с. 19]. Основною метою екологічної політики на нинішньому етапі розвитку цивілізаційних процесів в Україні є охорона безпечного для існування навколишнього природного середовища і відтворення його якості за умови збалансування потреб людини та можливостей природи.

Своєю чергою, екологічна політика виступає формою реалізації природоохоронної функції, яку ще називають екологічною функцією або функцією охорони навколишнього природного середовища (довкілля).

Базові принципи діяльності держави, спрямованої на стимулювання охорони природи, закріпила Конституція України, проголосивши природоохоронну функцію держави на найвищому законодавчому рівні. Основний Закон, ґрунтуючись на гуманістичних і правових ідеях визнання людини найвищою соціальною цінністю (ст. 3), передбачив обов'язок держави забезпечувати екологічну безпеку і підтримувати екологічну рівновагу на території України (ст. 16). Кожному громадянину в Україні гарантується право на

безпечне для життя і здоров'я довкілля, відшкодування збитків, заподіяних порушенням цього права та право на вільний доступ до екологічної інформації (ст. 50) [4].

Для глибшого розуміння питання забезпечення природоохоронної функції держави доцільно розглянути поняття «функції держави».

Проблема функцій держави привертає увагу багатьох науковців вже тривалий час, що зумовило формулювання в юридичній літературі різноманітних визначень цього поняття. Хоча серед вчених-теоретиків юридичної науки на сьогоднішній день все ще відсутній єдиний підхід до формулювання терміну «функції держави», проте їх визначення не містять істотних розбіжностей. Вони характеризують функції держави як основні соціально важливі напрями діяльності держави, що визначаються потребами вирішення важливих завдань, що стоять перед суспільством на конкретному історичному етапі його розвитку [5].

Складність та специфіка явищ, що визначаються через дефініцію «функція» стали причинами багатозначності цього поняття.

Термін «функція» етимологічно походить від латинського *functio* і в буквальному перекладі означає «виконання», «здійснення» чи «реалізація». Однак в сучасній енциклопедичній літературі цей термін тлумачиться дещо ширше: як «1. книжн. Явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення і змінюється відповідно до його змін. 2. книжн. Робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь. 3. фізіол. Специфічна діяльність організму людини, тварин, рослин, їхніх органів, тканин і клітин. 4. мат. Величина, яка змінюється зі зміною незалежної змінної величини (аргументу)» [6, с. 1587].

Формування поняття «функція» як філософської категорії визначалося загальним розвитком вчення про природу, а також станом і розробленістю філософських основ пізнання навколишньої дійсності. У філософії до недавнього часу проблемі визначення цієї категорії присвячувалось недостатньо уваги, в той час як у природничих науках (біології, математиці, фізиці тощо) та науках, що ґрунтуються на конкретно-наукових знаннях (наприклад, соціології, статистиці)

проблема функцій розроблялась досить активно. Це й зумовило запозичення філософією базових визначень з природничих наук.

Термін «функція» в різних контекстах має відмінні значення. У математику цей термін був введений у XVIII ст. Ейлером для використання до виразу або символу, який може прийняти письмовий вигляд, наприклад « $\log x$ ». Це не має жодного стосунку до того, що означає слово «функція» в таких науках, як фізіологія. Для фізіології поняття функції має фундаментальне значення, оскільки дозволяє нам вивчати безперервні відношення між структурою і процесом в органічному житті. Складний організм, такий, як людський, наділений структурою, в яку організовані органи, тканини та рідини. Навіть одноклітинний організм має структуру, в яку організовані молекули. Організм також наділений життям, тому нам доводиться говорити про зв'язок між структурою та життєвим процесом організму. Процеси, що тривають у людському організмі поки він живе, знаходяться в залежності від органічної структури. Функція серця – перекачування в організмі крові. Безперервне існування органічної структури, яка є живою структурою, вимагає цілої низки процесів, що у своїй сукупності утворюють життєвий процес. Якщо серце не забезпечує залежних від нього функцій, життєвий процес припиняється і структура (як жива структура) припиняє своє існування. Отже, і процес знаходиться у залежності від структури, і продовження існування структури знаходиться, у свою чергу, залежно від процесу.

«Стосовно соціальних систем та їх теоретичного осмислення, – вважає британський вчений А.Р. Редкліф-Браун, – один із варіантів вживання поняття «функція» співпадає з його науковим значенням у фізіології. Воно може бути використане для показу взаємозв'язку між соціальною структурою і процесом суспільного життя» [7, с. 20].

Застосування поняття «функція» стосовно людського суспільства засноване на аналогії між соціальним життям і життям органічним. Ця аналогія та деякі висновки, що випливають з неї, не нові. У літературі з соціальної філософії та соціології XIX ст. як названа аналогія, так і поняття «функція», зустрічаються



досить часто. Перше системне визначення цього поняття разом із чітким науковим вивченням суспільства було сформульоване Е. Дюркгеймом у 1895 р. («Regles de la Methode Sociologique»).

Визначення Е. Дюркгейма полягає в тому, що «функція» соціального інституту є його відповідність потребам соціального організму. На думку деяких вчених це визначення вимагає деяких уточнень. Перш за все, щоб уникнути можливої неоднозначності тлумачень, особливо телеологічного розуміння, А.Р. Редкліф-Браун вважає за краще замінити термін «потреби» терміном «необхідні умови існування». Або принаймні якщо вже користуватися терміном «потреби», то розуміти його тільки в такому сенсі. Водночас, необхідно зазначити – як обставину, до якої ще належить повернутися, – що будь-яка спроба застосовувати поняття «функція» в соціальних науках неминуче призводить до визнання того, якими власне є необхідні умови для існування саме людського суспільства, якими вони є для існування біологічних організмів. Такі умови можуть бути виявлені та визначені шляхом належного наукового дослідження.

Виходячи з того розуміння, яке вкладається в слово «функція», життя організму слід розглядати як функціонування його структури. Саме через безперервність функціонування підтримується безперервність існування структури. Функція кожної окремої частини життєвого процесу, що повторюється, – дихання, травлення тощо – це та роль, яку ця частина відіграє в житті організму загалом, той внесок, який частина вносить для підтримання життя цілого. Враховуючи вищевикладене можна констатувати, що клітина або орган виконують діяльність, а діяльність має функцію. Отже, функція – це той внесок, що робиться діяльністю окремої частини в загальну діяльність певного цілого, в яке ця частина включена. Функція конкретної соціальної практики – це її внесок у загальне соціальне життя, тобто у функціонування соціальної системи загалом. Такий підхід припускає, що соціальна система (соціальна структура суспільства загалом із сукупністю соціальних практик, в яких структура проявляє себе і від яких залежить безперервність її існування) володіє своєрідною єдністю [7, с. 209–212].

Сучасна філософська наука не змогла виробити універсального розуміння поняття функції, яке б однаково добре застосовувалося для характеристики різних об'єктів дослідження – і матеріальних, і нематеріальних.

Певна складність використання здобутків філософії в питанні функцій державно-правових явищ пояснюється значним ступенем узагальнення філософських дефініцій. У теоретичній юриспруденції вживання терміну «функція» пов'язане, як правило, з характеристикою сутнісної сторони державно-правових явищ і означає напрям, предмет діяльності того чи іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності та її забезпечення [8, с. 152].

Більше ніж чверть століття тому в процесі дослідження функцій держави у юридичній науці країн колишнього радянського простору було сформульовано низку положень про необхідність розгляду фундаментальної в теорії держави категорії «функція держави» як складного за своєю структурою, внутрішньо суперечливого явища, було проаналізовано його зміст з точки зору філософських категорій суті та явища, основи і обґрунтування, належного та дійсного, структури і елемента тощо. Це допомогло подолати домінуюче в ті роки в теорії держави та права тенденцію до спрощеного розуміння функцій держави як-от: «здатності (можливості) держави до певної діяльності» [9, с. 8], «специфічні активні зв'язки між державним регулюванням і основними сторонами процесу відтворення» [10, с. 93], «соціальне призначення держави як усередині, так і поза її межами» [11, с. 81], «види соціальної діяльності, властиві їй як органу політичної влади» [12, с. 27], або «напрямів діяльності держави з виконання завдань, що на неї покладені», та інші подібні підходи.

У роботі німецького ученого Г. Єллінека «Загальне вчення про державу» 1903 року цілий розділ присвячено функціям держави, які вчений вважає засобом досягнення цілей держави. Проте, виділення ним трьох основних функцій – законодавство, виконання (управління) та правосуддя, свідчить про те, що він ототожнює функції держави з формами їх реалізації [13, с. 210].

Л.І. Каск у своєму науковому дослідженні «Функції і структура держави» стверджує, що під функціями держави слід розуміти «такі сторони змісту

діяльності держави, які характеризують її класове та загальносоціальне призначення» [14, с. 9].

Пояснює таке твердження Л.І. Каск тим, що державні функції характеризуються неоднорідністю їх соціальної природи. Держава, по-перше, повинна здійснювати такі функції, які стали причиною виникнення самої державної організації суспільства. По-друге, прийшовши на зміну докласової організації суспільства, держава неодмінно повинна була перейняти в неї деякі функції, необхідність здійснення яких обумовлена природою людини як біологічного виду та соціальної істоти [14, с. 8]. Позиція Л.І. Каска обґрунтовано піддавалась критиці у радянській юридичній науці. Так, за справедливим висловлюванням М.В. Черноголовкіна, функції відображають природу держави як цілісного соціального явища, а не суть її діяльності, яка не є самостійною категорією, що має свою, особливу сутність, відмінну від сутності самої держави [9, с. 29].

На нашу думку, неправильним є розуміння функцій держави, як цілей держави, які залишаються незмінними упродовж всього існування держави, чи певного її історичного періоду. Адже на кожному етапі розвитку держави певною мірою її цілі та завдання змінюються в силу зміни суспільних потреб та інтересів, а тому змінюються, доповнюються і розвиваються її функції.

Визнаний російський дослідник функцій держави М.Й. Байтін вважає, що функції держави – «це важливі невід’ємні компоненти сутності впливу держави на суспільні відносини: поза здійсненням функцій ...держави не може бути й мови про державне регулювання ...суспільних відносин» [15, с. 191].

Ще розгорнутіше визначення досліджуваної нами категорії подає М.І. Піскотін. «Функції держави, – на думку вченого, – це такі види її діяльності, потреба у здійсненні яких викликає необхідність існування держави, що виражають її найістотніші риси, соціальну природу та складають загальні напрями державної роботи, спрямовані на виконання ключових завдань, що стоять перед державою на цьому етапі її розвитку» [16, с. 90–91].

А. Глебов запропонував інший підхід щодо розгляду функцій держави як «складних явищ, що охоплюють соціальне призначення держави як основу і

сутнісну сторону функцій («належне») та практичну діяльність держави з реалізації її призначення як динамічного елемента функцій, що виражає її життєдіяльність («сущє»)» [17, с. 160–161].

Проведений російським ученим М.М. Марченко аналіз структури функції держави дав можливість зробити висновок, що кожен з вищеназваних її компонентів, у свою чергу, має власну складну структуру.

Соціальне (тобто з погляду потреб громадянського суспільства) призначення держави включає такі компоненти, як його суто класове та загальносоціальне призначення. Саме суспільство як високоорганізована «органічна» система задає (або, принаймні, повинно задавати) параметри, напрями діяльності державі, визначає його функції, «програму» його діяльності, адже держава – «слуга» суспільства, створюваний суспільством інститут, основне призначення якого виконувати завдання і функції, що йому адресує суспільство. Йдеться про службову роль держави відносно суспільства.

Складною за внутрішньою структурою є й інша складова функції – фактична діяльність держави, спрямована на реалізацію її соціального призначення, що включає такі компоненти, як предметна (об'єктна) спрямованість цієї діяльності (адже безпредметних функцій не буває), її мета (функцій без мети також не повинно бути), форми (організаційні, правові тощо), методи, способи державної діяльності. Функція держави проявляється не як щось нерозчленоване, а як складне, багатогранне, внутрішньо суперечливе явище, що включає певний набір елементів та зв'язків, відносин між ними.

Такий підхід до визначення суті функції держави дозволив заглибитися у досліджуване явище, пізнати його природу. У свою чергу, це дозволило сформулювати ряд методологічних принципів функціонального аналізу, що виявилися придатними при функціональному дослідженні інших державних та правових явищ.

Слід насамперед відзначити, що поняття «структура функції», «елемент структури функції», «зв'язки елементів структури функції», запропоновані стосовно функції держави чверть століття тому, укорінилися в науці теорії

держави і права, поповнили понятійний апарат функціонального методу дослідження державних і правових явищ. Ці поняття виявилися придатними для пізнання складної природи функцій держави [17, с. 161–162].

Зазначена вище позиція учених у юридичній літературі поки що не зазнала подальшої розробки, проте вона є вагомим підґрунтям для подальших наукових напрацювань. І це закономірно, адже перед кожною державою завжди постає коло завдань, на вирішення яких вона спрямовує свої ресурси. Серед усіх подібних намагань можна виділити такі, що уособлюють її сутність і без яких держава не може повноцінно функціонувати як найважливіша складова політичної системи суспільства.

Справедливим буде відзначити, що у науковій юридичній літературі категорія «функція держави» еволюціонувала. І хоча погляди різних авторів, за всієї спільності їх думок, не тотожні, мають свої особливості та розходження, проте, вони зійшлися в головному – у розумінні функцій держави як основних напрямів її діяльності, що зумовлені її завданнями.

На думку відомого вітчизняного вченого П.М. Рабіновича через функції держави розкривається соціально-змістовна сутність держави, тому «функції держави – це основні напрями діяльності держави, які розкривають її соціальну сутність і призначення у суспільстві» [18, с. 40–41].

Подібне визначення запропоноване іншою українською ученою О. Скакун, яка вважає, що функції держави є головними напрямками і видами діяльності держави, зумовлені її завданнями та цілями, і такі, що характеризують її сутність [19, с. 48].

Російський державознавець В.М. Сирих розглядає функції держави як обумовлені конкретно-історичними умовами існування держави основні напрями діяльності щодо управління справами суспільства, яке здійснюється у певних властивих їй формах за допомогою специфічних методів [20, с. 30].

Цікавою видається позиція О.В. Полякова, який для формулювання визначення функції держави використовує системний підхід. Зауважуючи, що через свої функції держава задає параметри соціально-правової комунікації та її

конфігурацію, учений стверджує, що під функцією держави доцільно розуміти основні напрями її діяльності, спрямовані на підтримку власної системної цілісності [21, с. 548]. Така наукова позиція є яскравим прикладом екстраполяції на проблематику державно-правових явищ поглядів основоположника теорії систем Карла Людвіга фон Берталанфі [22, с. 1-20], який визначив функції, як життєві чи органічні процеси, розглянуті з погляду того, який внесок вони роблять у збереження організму.

З позицій сьогодення найбільш прийнятним визначенням функцій держави, на думку Г.В. Падалко, вважається те, в якому цей термін трактується як основні, однорідні, постійні напрями і види (сторони) діяльності держави, зумовлені об'єктивними потребами суспільного розвитку з точки зору її внутрішніх і зовнішніх завдань, в яких виражаються і конкретизуються її сутність і призначення [23, с. 65, 67].

Аналогічним до попередніх є визначення А.М. Головістікової: «функції держави – це основні напрями діяльності держави з вирішення основних завдань, що стоять перед державою на тому чи іншому етапі її розвитку, і являють собою засіб їх реалізації» [24, с. 152]. На думку вченої державні функції характеризуються деякими загальними рисами, які на її думку, можна сформулювала наступним чином:

1) зміст кожної функції держави складається з сукупності однорідних аспектів державної діяльності. Подібні сторони державної діяльності об'єднуються в одну функцію виходячи зі специфіки та характеру тих суспільних відносин, на які вони здійснюють свій вплив;

2) на відміну від функцій державних органів (фінансових, освітніх, прокуратури тощо), спеціально призначених для певної діяльності, функції держави охоплюють її діяльність загалом;

3) функції держави носять комплексний, узагальнений характер. У них втілюється концентрація зусиль держави на ключових, життєво важливих напрямках її внутрішньої чи зовнішньої діяльності;

4) функції держави необхідно відрізнити від видів державної діяльності

(розслідування кримінальних справ, митний контроль), які можуть здійснюватися або спеціально уповноваженими на це органами, або структурними підрозділами різних органів держави;

5) функції держави не можна ототожнювати з формами та методами їх реалізації [24, с. 152–153].

Наведений перелік загальних рис, характерних для функцій держави не є вичерпним. Проаналізувавши вітчизняні та зарубіжні наукові дослідження у галузі державознавства, цю низку ознак слід доповнити наступними:

1) функції держави знаходяться у безпосередній залежності від умов розвитку суспільства, а отже носять конкретно-історичний характер; вони можуть змінюватися під впливом сутнісних та формальних характеристик держави, а також змін у навколишньому природному середовищі;

2) функції держави як основних напрямів її діяльності є їхня відносна самостійність і усталеність, тобто, вони є постійними за умови незмінності політичних та соціально-економічних умов;

3) до реалізації функцій держави прямо чи опосередковано залучаються всі органи держави, які в залежності від об'єкта впливу (тобто сфери відносин, на яку він поширюється) можуть мати статус органів загальної чи спеціальної компетенції;

4) у функціях виявляється сутність держави, тому для них властива така ознака, як соціальне призначення, тобто здатність встановленими засобами та методами задовольняти потреби та інтереси суспільства.

Соціальне призначення держави – це завдання, що виникають перед державою на відповідному етапі її розвитку. Своєю чергою, завдання – це те, що необхідно зробити, і воно може бути ширшим за ту чи іншу функцію, самі ж функції – це діяльність, процес вирішення завдання [25, с. 70].

Слушною видається думка О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко стосовно того, що завдання є першоосновою функцій держави, оскільки вони зумовлюються політичними та економічними потребами суспільства, визначаються об'єктивними закономірностями розвитку держави, особливостями соціально-

економічних умов її розвитку (історичними обставинами, співвідношенням класових сил, національними особливостями) [25, с. 220].

Проблема співвідношення функцій та завдань держави у теоретичній юриспруденції носить дискусійний характер. Спільними ознаками, притаманними для обох вказаних категорій є те, що вони розкривають соціальну роль та призначення держави; певним чином закріплюються; здійснюються у певних формах; залежать від рівня розвитку суспільства та держави, змінюються залежно від характеру дії політичних, економічних, науково-технічних та інтелектуальних факторів; відображають процес формування та еволюції державності [26, с. 63].

Таким чином, функції держави – це основні напрями діяльності держави, спрямовані на вирішення основних завдань, що стоять перед державою на тому чи іншому етапі її розвитку, і виступають засобом їх реалізації. Зміст цих завдань визначається різноманітними внутрішніми та зовнішніми факторами.

Функції держави варто відрізнити від інших функцій суспільства, а також від інших суспільних явищ, подібних до функцій держави, зокрема від її цілей, завдань, принципів, повноважень тощо. Насамперед, варто відрізнити функції держави від функцій політичної системи суспільства і її складових. Державна діяльність не тотожна суспільній діяльності ні за змістом, ні за формою. Держава ніколи не брала, не бере, не може і не повинна брати на себе у повному обсязі обов'язок щодо вирішення всіх завдань, що постають перед суспільством і його політичною системою у кожний суспільно-історичний момент, і, природно, у повному обсязі усіх функцій, здійснюваних суспільством і його політичною системою. Держава є одним з елементів (суб'єктів, складових) політичної системи суспільства, а її функції – складовою функціонування політичної системи і суспільства загалом [23, с. 67].

Функції держави необхідно відрізнити і від окремих видів державної діяльності, які здійснюються або спеціально уповноваженими на те органами держави, або структурними підрозділами певних органів (планування, статистична діяльність) тощо [27, с. 4].

Не менш важливе теоретичне і практичне значення має правильне уявлення



про співвідношення основних функцій держави і функцій її органів, а також організацій, що утворюють механізм держави. На необхідність розрізнення матеріальних і формальних функцій, тобто основних напрямів державної діяльності і функцій певних груп органів, звертав увагу ще наприкінці ХІХ ст. німецький учений Г. Єллінек. На його думку, ототожнення діяльності органу з функцією держави не може вирішити найважливіші теоретичні та практичні проблеми вчення про функції [13, с. 580–581].

У здійсненні всіх основних функцій держави прямо чи опосередковано беруть участь усі види державної влади (законодавчої, виконавчої, судової). Разом із тим, їм притаманні відносно самостійні функції, що входять до складу функцій держави, але не тотожні їм. Співвідношення функції держави і органів державної влади – це співвідношення загального і особливого в державній діяльності, де функції держави – це загальне в її діяльності, притаманне тією чи іншою мірою всім органам державної влади, а функції органів державної влади – особливе, що відрізняє їх одне від одного.

Крім того, функції органів державної влади відрізняються від функцій держави і за формою (формами). Кожна функція держави здійснюється, як правило, за допомогою усіх форм державної діяльності (законодавчої, виконавчої, судової тощо), у той час як функції органів державної влади мають переважно будь-яку одну загальнодержавну форму діяльності. Відмінною рисою функцій держави стосовно функцій органів державної влади є те, що функції держави здійснюються, як правило, у межах компетенції і території всієї держави, а функції органів – у рамках своїх повноважень і відповідних галузей або адміністративно-територіальних одиниць [23, с. 67].

Таким чином, функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих органів. Функції держави – це основні напрями її діяльності, якими зумовлена робота всього державного апарату і кожного з його окремих органів. Функції ж окремого органу держави – це соціальне призначення кожного конкретного органу як особливої частини механізму держави, які знаходять своє втілення у компетенції державних органів, закріплених за кожним органом у

правах та обов'язках.

Уся функціональна діяльність сучасної держави спрямована на досягнення основної мети: блага людини, її морального, матеріального і фізичного благополуччя, максимальної правової та соціальної захищеності особи.

Як і сама держава, функції держави – це історично залежні явища, які не лишаються незмінними. «Функції держави в історичному «розрізі», – на думку О.М. Лоцихіна, – це основні напрями її діяльності, спрямованої на вирішення загальних справ суб'єктів політичної системи суспільства на кожному історичному етапі її розвитку. Необхідність вирішення цих загальних справ ставить перед державою визначені завдання, набір і зміст яких різняться у доіндустріальному, індустріальному і постіндустріальному суспільствах [28, с. 97].

Таким чином, аналіз вищенаведених підходів до визначення функцій держави дає можливість зробити висновок, що функції держави – це основні напрями діяльності держави, в яких виражається та конкретизується її політична сутність та соціальне призначення на кожному історичному етапі розвитку держави.

Функції сучасної держави пов'язані із вирішенням багатьох складних питань, що виникають у повсякденному житті суспільства та держави загалом. Основні напрями діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади у правовій державі мають загальну природу. Їх першочерговою метою є забезпечення гармонійної життєдіяльності суспільства. Необхідність вирішення загальних проблем ставить перед державою визначені завдання.

Функції держави зазнають впливу не тільки власне державних змін, а й змін умов існування самої держави, тобто змін зовнішнього середовища, в якому живе та функціонує це суспільне утворення.

Визначальний вплив на еволюцію функцій держави здійснює й екологічний фактор. Вплив на природу сучасного індустріального виробництва досягло глобальних розмірів. Хоча переважна частина забруднюючих речовин та теплової енергії виробляється на обмеженій площі, що зумовлено особливостями циркуляції атмосфери і переміщень у водній оболонці Землі, значна частина

деяких забруднюючих речовин, які відносно довго розщеплюються, розсіюються на величезних площах і навіть по всій планеті, що призводить до регіонального та глобального забруднення.

Для відвернення загрози глобальної кризи кожна сучасна держава зобов'язана підтримувати умови існування людей на власній території, а також взаємодіяти з іншими державами з метою збереження всепланетарного середовища. Еволюція функцій у цій сфері набуває нового рівня, потребує іншого ступеня обов'язковості, забезпеченості економічними, адміністративними, правовими засобами та методами.

Природоохоронна функція, як і будь-яка інша функція держави, є основним напрямом її діяльності для досягнення цілей, що стоять перед суспільством у сфері його взаємодії з природою. Проте, природоохоронна функція тільки віднедавна стала предметом спеціального наукового аналізу. Питання охорони природи досліджувались в основному представниками тих галузей права, які безпосередньо пов'язані з охороною навколишнього природного середовища. У юридичній літературі діяльність держави в зазначеній сфері не визнавалась самостійною функцією держави і вивчалась тільки у зв'язку з дослідженням господарсько-організаторської та культурно-виховної функції колишньої Радянської держави як їх складова. Функція з приводу охорони природи почала виділятися і досліджуватися у цьому аспекті тільки в останні три десятиліття, що пов'язано з прогресуючим погіршенням стану довкілля в Україні та світі. Нині ця функція визнана теоретиками юридичної науки однією з основних, самостійних і життєво важливих функцій кожної сучасної держави. Це пояснюється тим, що в природоохоронній функції чітко виявляється гуманістична сутність держави, її соціальне призначення, що полягає в діяльності, спрямованій на відновлення і збереження сприятливого навколишнього середовища – необхідної передумови проживання людини як біологічної істоти.

Природоохоронна функція держави тривалий час не визнавалася радянською юридичною наукою як самостійна. Лише на початку 50-х – 60-х рр. минулого століття, на думку деяких авторів [29, с. 99], вказана функція починає

розглядатися в теорії держави і права та конституційному праві як самостійна, а в Україні стає предметом спеціального наукового аналізу тільки в останні два десятиліття. Поштовхом для вивчення природоохоронної функції держави українськими вченими стало, по-перше, різке погіршення стану навколишнього природного середовища у країні, а по-друге, опосередковане закріплення цієї функції в Конституції України 1996 р. (ст.ст. 16, 50, 85, 92, 106, 110 та ін.) [4].

Необхідно констатувати відсутність як однозначної назви функції держави, спрямованої на охорону навколишнього природного середовища, так і її змісту.

Наприкінці 70-х – початку 80-х рр. ХХ ст. М.С. Макаревич, О.С. Колбасов та інші автори використовували поняття «функція охорони навколишнього природного середовища» [30, с. 33-62; 31, с. 18]; Ю.І. Тютєкін сформулював поняття «функція держави в умовах природокористування» [32, с. 52]; Г.М. Дерцян та ряд інших авторів – «природоохоронна функція держави» [33, с. 193].

З середини 80-х рр. в юридичних дисциплінах все частіше почало використовуватись поняття «екологічна функція держави» [34, с. 151; 18, с. 46–47; 19, с. 49; 35, с. 53]. Досить цікаво описані дискусії про назву, суть та об'єкт функції, що розглядається у сучасних наукових роботах О.С. Колбасова [36, с. 27-37] та М.М. Бринчука [2, с.20-28].

Проблема співвідношення понять «охорона природи» та «природокористування» має важливе теоретичне та практичне значення для з'ясування назви та змісту функції держави, спрямованої на охорону навколишнього природного середовища. Головним смисложиттєвим процесом, практичною основою поведінки людей у природі, безумовно, слід вважати природокористування. Саме тут відбувається процес використання природи людиною у своїх (і не тільки утилітарних) цілях. Інакше кажучи, природокористування – це те, чим людство займалося упродовж всієї своєї історії, звідки з'явилась людська цивілізація з її позитивними та негативними характеристиками. Як зауважує у монографічному дослідженні «Методологія екологічного синтезу» М.М. Кисельов: «...природокористування (як врешті і екологія) спочатку зовсім не мало природоохоронного контексту, якого набуло

вже в наш час, але завжди було органічно пов'язано з процесом пізнання природи, зумовлювало та надихало його. ...Сьогодні, – продовжує вчений, – ми є свідками народження нового типу теоретичного та практичного ставлення до природи. ...Висувається принцип екологічного імперативу, зокрема й у сфері природокористування, згідно з яким розрізнені і до тепер функції природокористування та природоохорони повинні бути органічно поєднаними, стратегія «перетворення» природи, «управління» природним комплексом витісняється стратегією «співробітництва» з природою. Всі без винятку «природоперетворюючі» проекти повинні мати всебічне та глибоке екологічне обґрунтування, завдяки чому природокористування має стати дійсно «раціональним» [37, с. 17–18].

Таким чином, детальний аналіз сучасного розуміння природокористування дає можливість стверджувати, що цей феномен виявляється значно складнішим від традиційних, спрощених уявлень. В тих чи інших його формах проявляється зв'язок особи, суспільства і природи.

Пошуки удосконалення форм цього зв'язку не лише «знизу» – оптимізація технологій, впровадження альтернативних енергетик, біологічних методів боротьби зі шкідниками сільського господарства тощо, а й «зверху» – «екологізація» форм суспільної свідомості (науки, культури, етики, світогляду), підняття рівня духовного розвитку та екологічної компетентності нашого сучасника. Шлях «зверху» є вельми продуктивним для здійснення необхідного нині «повороту до природи» (духовного і практичного) в нових історичних умовах. Причому це не завжди може бути поверненням до установки «назад до природи». «Більш адекватним, – на думку М.М. Кисельова, – тут був би вираз «вперед до природи» через перегляд і переосмислення наших особистих і колективних, навіть загальнолюдських спрямувань та радикальної зміни існуючих соціальних інституцій» [38, с. 24].

У широкому розумінні виділяють раціональне та нераціональне природокористування, хоча зазвичай говорять просто про природокористування як раціональний процес та виокремлюють його нераціональну складову.

Виходячи з наведених дефініцій Л.В. Жарова робить декілька узагальнень щодо розуміння та сутності природокористування:

- природокористування є процесом антропоцентричним, адже не виникає питання про те, хто використовує природу, звідки впливає споконвічна його (природокористування) орієнтація на інтереси людства або окремих його груп. Отже, в широкому розумінні – це процес задоволення потреб суспільства шляхом використання природних ресурсів;

- передбачається, що суспільству притаманна оптимізація діяльності, тому природокористування є раціональним за визначенням, тобто людина прагне до оптимального, з її погляду, їх використання. Раціональне природокористування – це система, за якої достатньо повно використовуються природні ресурси, забезпечується їх відновлення, повне та багаторазове застосування відходів виробництва, мінімально можливе забруднення довкілля;

- нераціональність природокористування є втілення закону єдності та боротьби протилежностей [38, с. 538–539], тобто існування нераціонального становлення до природокористування – це логічний та природний процес, який є основою для існування раціонального природокористування. Нераціональне природокористування – це система, за якою у великих кількостях та неповно використовуються легкодоступні природні ресурси, утворюється значна кількість невикористаних відходів, характерне значне забруднення довкілля.

Із зазначеного впливає відносність характеристик раціональності та нераціональності природокористування, їх залежність від техніко-технологічного та соціально-економічного розвитку [39, с. 124–156]. Кожен технологічний виток розвитку (за теорією циклів) супроводжується також зміною уявлень щодо природокористування, зокрема, доступності ресурсів (яскравим прикладом чого є новітні технології розвитку та видобутку вуглеводнів), допустимого рівня забруднення довкілля (залежить від розвиненості технології щодо моніторингу стану довкілля, медичних досліджень впливу речовин та сполук на організм людини), ступеня використання відходів (розвиток технологій, матеріали, що застосовуються) тощо [40, с. 73–74].

Отже, якщо еволюція сутнісного наповнення раціональності та нераціональності природокористування відбувається разом із поступом людства, то баланс між двома частинами природокористування – раціональною та нераціональною – досягається за допомогою природоохоронної діяльності.

Так, А.С. Шестерюк виділяв три основних концепції, що склалися в юридичній літературі періоду 80-х рр. з приводу змісту функції держави у сфері охорони довкілля [41, с. 19–23]. Прихильники однієї з концепцій вважають, що поняття «охорона навколишнього природного середовища» та «раціональне природокористування» співвідносяться як частина та ціле, коли охорона виступає одним з елементів раціонального природокористування. Друга позиція полягає в тому, що не можна протиставляти поняття охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування, оскільки всі вони мають однакові завдання і становлять нероздільну єдність. Третя точка зору з цього питання зводиться до того, що поняття охорони навколишнього природного середовища є більш широкою, універсальною категорією, а правове регулювання раціонального природокористування є складовою правової охорони навколишнього природного середовища.

Якщо ж розглядати охорону природи та раціональне природокористування як різні способи та форми впливу на навколишнє природне середовище, то ці поняття протиставляються. Таке питання Л.О. Тихомирова пропонує розглядати у двох аспектах – в залежності від того, що виступає на передній план – ціле (природа як комплекс, як навколишнє природне середовище) чи його частина (коли йдеться про збереження об'єктів природи). Якщо в першому випадку діяльність з її охорони передбачає як елемент такої охорони обов'язкове врахування раціонального використання природних об'єктів і тому робить раціональне використання складовою охорони навколишнього природного середовища, то в другому випадку юридична охорона природи та раціональне використання її ресурсів є різною за своїми напрямками сферами діяльності, хоча вони обов'язково доповнюють одна одну [42, с. 98–99].

М.М. Брінчук стверджує, що «екологічна функція держави включає у свій

зміст діяльність з розпорядження в інтересах суспільства природними ресурсами, а також діяльність, спрямовану на забезпечення раціонального використання природних ресурсів з метою попередження їх виснаження, на охорону навколишнього середовища від деградації його якості» [43, с. 59–60].

Натомість, ми погоджуємося з думкою С.О. Боголюбова стосовно того, що охорона навколишнього природного середовища тісно пов'язана з природокористуванням, логічно впливає з нього; природокористування та охорона природи в сучасних умовах не суперечать одне одному, не можуть бути взаємовиключаючими, а навпаки, є невіддільними, двома сторонами «однієї медалі» – взаємовідносин суспільства та природи [44, с. 86].

У природоохоронній діяльності держави функції природокористування та природоохорони повинні бути органічно поєднаними, стратегія «управління» природою повинна бути змінена стратегією «співробітництва» з природою.

Таким чином, приходимо до висновку, що природоохоронна функція держави є системою заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів.

Зміст екологічної функції держави є дещо ширшим і охоплює крім вищезазначених напрямів забезпечення екологічної безпеки, а також відтворення природних ресурсів.

Аналізуючи наукові праці, в яких проводяться дослідження забезпечення природоохоронної функції держави різноманітними правовим засобами, можна зробити висновок, що окремі аспекти цієї проблематики загалом були предметом наукового аналізу і українських, і зарубіжних учених.

Так, вивченням актуальних питань правозастосовної діяльності займалася А.В. Котелевець [45], яка здійснила комплексне дослідження правозастосування в системі екологічного права як за природними об'єктами в їх сукупності, так і за суб'єктами правозастосування. Вченою було сформульовано поняття правозастосовної діяльності, в основу якого покладено визначення цієї діяльності, яке розроблене в загальній теорії права, зміст якого складає владна організуюча діяльність певних державних компетентних та інших органів; обґрунтовано тезу



про те, що у правозастосовній діяльності у сфері екології цілком допустимо і виправдано самозастосування норм права без примусу з боку компетентних державних та інших органів правозастосування. Тому в загальному визначенні еколого-правозастосовної діяльності знайшла відображення можливість громадян та юридичних осіб застосовувати до себе еколого-правові норми.

На думку автора, застосування норм екологічного права є владною організуючою діяльністю державних і громадських компетентних органів і осіб, а також застосування підприємствами, установами, організаціями і громадянами еколого-правових норм стосовно себе у межах законодавства з метою забезпечення реалізації суб'єктами юридичної справи належних їм прав і обов'язків та гарантованість контролю за процесом правозастосовної діяльності на усіх його стадіях. Дослідниця відзначає, що повноваження органів у цій сфері «перевантажені», їх діяльність багатоаспектна, в більшості випадків потребує спеціальних пізнань. Тому доцільним було б частину повноважень, які зараз здійснюють місцеві органи влади в галузі надання в користування природних ресурсів передати іншим органам управління, зокрема спеціальним органам управління в галузі екології з урахуванням того, що ця система надзвичайно розгалужена і має великий апарат державних службовців. Разом із тим, за місцевими органами влади необхідно залишити ті повноваження із застосування норм права у даній галузі, які безпосередньо торкаються їх інтересів або загальних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст, і посилити за цими суб'єктами повноваження щодо здійснення контролю за діяльністю спеціальних органів управління.

Історичні зміни природного середовища в Україні під впливом антропогенних чинників, що визначили тенденції розвитку екологічного руху в нашій державі дослідив у дисертаційній роботі М.О. Алексієвець [46]. На основі вивчення архівних матеріалів та інших джерел учений комплексно проаналізував процеси виникнення та розвитку екологічного руху в Україні, сформулював наукові висновки та практичні рекомендації щодо перспектив екоруху, посилення його ролі у загальнонародній природоохоронній справі. У праці на тлі історичних

матеріалів розкрито концептуальні основи становлення народних природоохоронних традицій, під якими учений розуміє увесь практичний виховний досвід нашого народу, що включає національні екологічні цінності, шляхи, засоби, форми, методи і прийоми бережливого відповідального ставлення до природи, які склалися історично і передавалися з покоління в покоління через звичаї, обряди, свята, символи, ритуали, народний календар, усну народну творчість. Автором доведено, що будучи продуктом акумуляції суспільного досвіду гармонійних відносин з довкіллям, природоохоронні традиції виступали на різних етапах історії сукупністю соціальних установок і ціннісних екологічних орієнтацій для людини.

Водночас, дослідник показує розвиток наукових знань про охорону довкілля і раціональне використання природних ресурсів, аналізує основні положення еколого-натуралістичної науки в XIX – на початку XX ст., коли поняття і завдання охорони природи починають виділятися в специфічну проблему, яка поступово набуває свого первісного науково-теоретичного обґрунтування, на основі якого державні та міжнародні інституції з охорони природи починають будуватись, організаційно оформляться та функціонувати у формі узгодженої діяльності систем науково-дослідних закладів, виконавчих структур тощо.

Окрім того, дослідженню екологічних прав людини і громадянина та їх забезпечення в Україні присвятили свої наукові розробки такі українські вчені, як Г.В. Анісімова [47], В.Л. Бредіхіна [48], С.Г. Грицкевич [49], Н.Р. Кобецька [50].

Натомість, правове забезпечення фінансування у сфері охорони навколишнього природного середовища досліджувала С.В. Кузнецова [51], яка встановила, що роль економіко-правового механізму природокористування полягає у виконанні ним основних його функцій – фінансового забезпечення раціонального природокористування і охорони навколишнього природного середовища, яка реалізується шляхом послідовного здійснення усіх заходів, що входять до економічного механізму та фінансового стимулювання – створення таких умов господарювання, при яких вкладання коштів у довкілля та виконання законодавчих вимог стало б економічно вигідним природокористувачам.

Автор визначає напрями подальшого позитивного розвитку системи платності природокористування та її вдосконалення: запровадження механізму цільового використання коштів від зборів за спеціальне природокористування; розширення видів зборів та платежів; удосконалення контролю за повнотою та своєчасністю сплати зборів; встановлення повної відповідності системи зборів, що передбачена законодавством у сфері охорони навколишнього середовища із нормами міжгалузевого регулювання, в першу чергу податкового. Вдосконалення правового механізму регулювання порядку встановлення зборів має відповідати конституційним положенням (ст. 92) щодо регулювання виключно законами України засад використання природних ресурсів та встановлення системи оподаткування, не нормативними актами, що приймаються на рівні Кабінету Міністрів України чи окремих міністерств (в першу чергу Міністерства екології та природних ресурсів України).

С.В. Шарапова дослідила правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні [52]. Аналізуючи наведене в екологічному законодавстві поняття моніторингу навколишнього природного середовища, вчена зазначає, що це правове явище є інформаційною системою спостережень, яка складається зі збору, обробки та аналізу інформації про стан довкілля; обов'язковим його елементом є оцінка та прогноз стану навколишнього природного середовища. Отже, правове визначення моніторингу складається з інформації, аналізу, оцінки та прогнозу стану довкілля, як важливих складових поняття моніторингу навколишнього природного середовища (екологічного моніторингу).

У дисертації автор зазначає, що екологічний моніторинг необхідно розглядати в таких аспектах як: правовий інститут екологічного права; функцію управління у сфері природокористування та охорони довкілля.

На думку дослідниці, аналіз екологічного законодавства України свідчить про те, що система норм, яка складає правову основу здійснення екологічного моніторингу, є правовою спільнотою, що характеризується специфічними рисами та дозволяє розглядати її як правовий інститут. Таким чином, на даний час екологічний моніторинг формується як новий правовий інститут, що має своє

соціальне значення, особливості, функціональну роль та займає відповідне місце в екологічному праві України. Зазначений інститут об'єднує в собі декілька субінститутів: моніторинг земель, моніторинг вод, моніторинг лісів, моніторинг тваринного світу, моніторинг у галузі охорони атмосферного повітря, моніторинг рослинного світу.

Розглядаючи екологічний моніторинг як функцію управління в сфері природокористування та охорони довкілля, автор підтримує точку зору, яка побутує в юридичній літературі та відносить зазначену функцію до групи попереджувально-охоронних функцій управління. До цієї групи функцій відносяться також екологічний контроль та екологічна експертиза. Всі функції, що входять до групи попереджувально-охоронних, взаємопов'язані між собою, мають спільну мету охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки населення, раціонального використання природних ресурсів, попередження нанесення шкоди довкіллю.

Проблемами екологічної політики України в контексті глобального розвитку займалася О.А. Васюта [53], в дисертаційному дослідженні якої вивчалася стратегія розв'язання проблем національної екологічної політики у взаємозв'язках з іншими різновидами державної політики як основа життєзабезпечення та сталого розвитку України у контексті сучасних глобальних політичних та еколого-економічних процесів цивілізаційного розвитку, особливостей та реальних механізмів розбудови української державності, утвердження національної екологічної свідомості та культури, їх змісту та впливу.

Дослідницею поглиблено наукове бачення сутності багатовимірних та складних умов, чинників і механізмів екологічної політики як складової економічної політики в Україні. Окрім того, показано позитивні результати та шляхи подолання причин неефективності багатьох складових чинного у нинішній перехідний період економічного механізму екологічної політики. Автор доводить, що у перехідний період еколого-економічні процеси повинні здійснюватися лише паралельно та взаємоузгоджено, адже, екологічна політика, яка органічно не витікає з її економічних основ, не спроможна творити оптимальне соціально-

економічне середовище для ефективного функціонування екологічнобезпечного виробництва. Тому необхідно, щоб економічна політика, як уособлення консолідованої відповідальності за характер природокористування та природоохорони, чітко відображала державні пріоритети стратегічної підтримки вирішення нагальних екологічних проблем.

О.А. Васюта детально аналізує механізми реалізації еколого-економічних цілей, завдання, сутність та специфіку їх запровадження на основі збалансованого поєднання, застосування співмірних критеріїв аналізу еколого-економічних реалій, взаємної детермінації завдань екологізації економіки та формування ринкового середовища. Автором унаочнено об'єктивний пріоритет розвитку екологічного підприємництва, проаналізовано рівень, масштаби та межі впливу макро- та мікроекономічних складових національної еколого-економічної політики. Дослідниця аргументовано доводить, що вагоме значення для інституційно-сутнісного вирішення еколого-економічних проблем в Україні має розуміння на державному рівні співвідношення економічного монополізму та екологічних проблем у контексті завдань державної антимонопольної політики, структурної макроекономічної перебудови та приватизації як радикальний, першочерговий і можливий шлях подолання вимушеного, похідного та компенсуючого характеру природоохоронних заходів у сучасних соціально-економічних умовах.

Організаційно-правовим аспектам природокористування та охорони навколишнього природного середовища присвячене дисертаційне дослідження В.А. Зуєва [54], в якому обґрунтовано створення сучасного механізму організаційно-правового забезпечення сталого природокористування та охорони навколишнього природного середовища. У дисертації аргументується необхідність створення державної концепції реформування органів державного екологічного управління, розподіл повноважень центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів на основі поресурсового підходу та розмежування повноважень з розпорядження природними об'єктами і контрольних-інспекційних повноважень. На думку автора, структура органів

державного екологічного управління спеціальної компетенції повинна складатися з двох відомств за повної відсутності ознак підлеглості одне одному. До функціональних обов'язків органу, який буде здійснювати контрольно-інспекційні повноваження, дослідником віднесено погоджувальну функцію, експертну, інспекційну та інформаційну. Водночас, орган поресурсового управління має здійснювати дозвільну, науково-організаційну, інформаційну, еколого-просвітню діяльність, а також загальний екологічний моніторинг.

У своїй роботі В.А. Зуєв пропонує авторську аргументацію застосування словосполучення «екологічне управління» як уніфікованого терміна для характеристики діяльності уповноважених суб'єктів, що 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.

Концепцію створення економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища, адаптованого до умов трансформації системи господарювання, активізації процесів глобалізації та інтеграції обґрунтовано у дисертаційному дослідженні В.В. Костицького [55]. Ним окреслено перспективні напрями становлення ефективної системи охорони довкілля в Україні в контексті вирішення стратегічного завдання переходу до сталого розвитку. Натомість, вченим уперше сформульовано і запроваджено в науковий і практичний обіг поняття економічного патріотизму, систематизовано основні фактори, що зумовили сучасний екологічний стан країни, зокрема: історичний, політичний, економічний, організаційно-технологічний, правовий та морально-етичний; дана всебічна оцінка їх прояву. Автором визначено наукову парадигму охорони навколишнього природного середовища, поглиблено і вдосконалено сформульовану у попередніх дослідженнях концепцію розвитку екологічного права в Україні – «Концепцію «екологічного дерева», систематизовано структуру екологічного права з огляду на останні зміни в чинному законодавстві та подальші перспективи. Окрім того, дослідником обґрунтовано напрями реформування інституту власності на природні ресурси як

визначального в системі управління природокористуванням, напрями підвищення дієвості інституційної підсистеми економіко-правового механізму управління охороною довкілля. Заслуговує на увагу сформульовані і розкриті основні блоки, які мають включати нормативну базу охорони навколишнього природного середовища.

Натомість В.В. Костицьким доведено необхідність запровадження інституту екологічного аудиту з відповідним його правовим оформленням як системи незалежного екологічного контролю, оцінки та консалтингу у сфері правових, екологічних, фінансових та технологічних питань охорони довкілля, що дозволяє встановлювати пріоритети між економічними інтересами власників об'єктів господарської діяльності та екологічними інтересами суспільства. Визначено структуру фінансового механізму охорони довкілля як складової економіко-правового механізму охорони навколишнього природного середовища. Обґрунтовано найбільш типові інструменти формування екологічних фондів, форми використання їх коштів, доцільність запровадження у сферу фінансування охорони довкілля цінних паперів, насамперед екологічного векселя, інституту екологічного страхування з відповідним правовим забезпеченням шляхом прийняття спеціального закону, концептуальні підходи щодо стратегічних напрямів розвитку законодавства з метою створення економіко-правового механізму регулювання суспільних відносин у системі «суспільство – навколишнє природне середовище» на засадах екологічного патріотизму як системи екологічних інтересів держави, а також екологічних ціннісних установок та екологічних імперативів громадянського суспільства.

Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні розглянуті в дисертаційному дослідженні О.Я. Лазора [56]. У дисертації автором досліджено теоретико-методологічні та адміністративно-правові засади розвитку державного управління у сфері реалізації екологічної політики в сучасних умовах. Розкрито механізм функціонування інституцій державного управління та місцевого самоврядування в галузі екології та природних ресурсів. Обґрунтовано концептуальні положення й

принципи основних адміністративно-контрольних методів державного управління у цій сфері на основі теорії допустимого ризику. Поглиблено наукові знання з проблем державного управління у сфері реалізації екологічної політики, обґрунтовано методологічні підходи щодо еколого-економічної оцінки їх стану. Розроблено та запропоновано напрями подальшого розвитку екологічної політики з метою забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини як невід'ємної умови сталого екологічного, економічного та соціального розвитку України.

Правове регулювання використання і охорони надр досліджував О.П. Шем'яков [57]. Свою дисертацію вчений присвятив комплексному і всебічному дослідженню правових питань регулювання суспільних відносин у галузі використання і охорони надр.

Автором розглянуті особливості правового режиму такого природного ресурсу держави як надра. Теоретично обґрунтований новий підхід до вирішення проблем, пов'язаних із накопиченнями в Україні великих обсягів мінеральних ресурсів техногенного походження, доведена доцільність надання запасам мінеральних ресурсів техногенного походження особливого правового режиму «техногенних мінеральних утворень» і запропоновано впровадити стосовно них різні форми власності на підставі цивільно-правових угод.

Дослідником доведена необхідність поширення законодавчого закріплення положень інститутів права загального і спеціального, первинного і вторинного природокористування у відносини використання та охорони надр. Запропоновано впровадження в законодавче забезпечення відносин надрокористування відокремлення спеціального дозволу як адміністративного акту і ліцензійної угоди як договору.

Вивченню теоретичних засад виконавчої влади присвячена робота О.В. Хоменко [58]. У цьому дисертаційному дослідженні наводиться авторське розуміння поняття «виконавча влада», встановлюється її співвідношення з поняттями державної і політичної влади, уточнюється співвідношення між державною владою і державним управлінням, визначається місце виконавчої влади в системі поділу державної влади, розкриваються зміст і структура



повноваження як основного елементу влади в юридичному сенсі, дається визначення державно-владного повноваження, пропонується характеристика виконавчої влади в країнах з різними формами державного правління, аналізуються основні напрями вдосконалення виконавчої влади в Україні.

І.А. Куян у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення» [59] проаналізувала поняття та правові засади адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення. Нею досліджено ознаки екологічного адміністративного правопорушення, запропоновано підходи, критерії та розроблено класифікацію екологічних правопорушень, з'ясовано їх місце в системі адміністративних правопорушень. Розглянуто види за зміст адміністративних стягнень, що накладаються за екологічні правопорушення. Внесено пропозиції щодо вдосконалення адміністративних стягнень та порядку їх накладення.

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

Охорона природи стає однією з найгостріших соціальних проблем і виступає однією з найважливіших функцій держави, яку вона делегує своїм органам. Співвідношення природоохоронної функції держави і органів державної влади – це співвідношення загального і особливого в державній діяльності, де природоохоронна функція держави – це загальне в її діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища, властиве тією чи іншою мірою визначеним органам державної влади, а функції органів державної влади – особливе, що відрізняє їх один від одного.

Діяльність з охорони природи у межах своєї компетенції здійснюють уповноважені державою органи виконавчої влади, які, класично, в залежності від

виконуваних ними повноважень у сфері природоохорони диференціюють на загальні, спеціальні та інші органи забезпечення природоохоронної функції держави, про що йтиметься в наступних підрозділах нашого дослідження.

Науковим дослідженням адміністративно-правової охорони тваринного світу та ролі міліції у її здійсненні займався В.І. Книш [60]. Визначення системи адміністративно-правового регулювання охорони тваринного світу здійснено не з позиції юридичних властивостей нормативних актів, а через призму основних напрямів нормативного забезпечення цього виду природоохоронної діяльності. Адміністративно-правова охорона тваринного світу здійснюється через розгалужену систему нормативних актів, деякі з них потребують уточнення.

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

Теоретичним і практичним проблемам охорони навколишнього природного середовища адміністративно-правовими заходами приділила увагу в науковому дослідженні Л.П. Коваленко [61]. У роботі досліджуються питання, що стосуються сутності, особливостей та видів заходів адміністративного примусу в галузі охорони природи, система та види адміністративних стягнень, причини й умови здійснення правопорушень у сфері екології.

На підставі узагальнення літературних джерел, вивчення та аналізу практичного матеріалу автором системно і комплексно досліджуються проблеми кожного із заходів охорони довкілля, що дозволило досліднику розкрити їх

правову природу і сформулювати на цій підставі пропозиції щодо доповнення і зміни чинного законодавства та включення запропонованих положень до нормативно-правових актів.

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

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

Адміністративно-правовому регулюванню екологічної діяльності присвячено дисертаційне дослідження К.А. Рябець [62], в якому в узагальненому вигляді проведений розширений аналіз сучасної системи державного управління в сферах охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування.

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

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

Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що вченими було

приділено багато уваги різноманітним аспектам екологічної проблематики, зокрема охорони навколишнього природного середовища. Натомість, питання, що стосуються адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави свого належного висвітлення не отримали. Саме тому, використовуючи надбання різних галузей науки ми намагатимемось дослідити різноманітні аспекти окресленої проблематики та сформулювати на цій основі висновки та пропозиції, що слугуватимуть підґрунтям удосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави.

## **1.2. Теоретико-методологічні підходи щодо дослідження адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави**

Взаємозв'язок суспільства і природи виник та постійно існує з часу появи людини на Землі. У процесі такої взаємодії людська діяльність призвела до низки негативних явищ, серед яких вичерпання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, порушення екологічної рівноваги, все це, своєю чергою, підводить людство до екологічної кризи. Усвідомлюючи таку небезпеку вчені виробили певну систему знань під назвою «екологія», що вивчає взаємодію суспільства з навколишнім середовищем. Термін «екологія» походить від грецьких слів „οἶκος” – дім, середовище і „λόγος” – наука, тобто наука про місце проживання. Енциклопедичні джерела дають наступне визначення екології: «Екологія – це сукупність наук про взаємодію біологічних систем (у т. ч. й людини) із природним середовищем» [38, с. 189].

Становлення екології пов'язують з ім'ям відомого німецького біолога Ернста Геккеля, який ще у 1866 р. запропонував застосовувати цей термін для означення науки про взаємодію живих організмів, зокрема й людини, між собою та середовищем їх існування. З кінця XIX ст. екологія активно розвивалася у сфері біологічної науки. Проте від середини XX ст. відбувається значне

розширення меж і збагачення предметного поля екологічних досліджень, спричинене тим, що людина значно активніше, ніж у попередні історичні епохи, змінювала довкілля.

Різке погіршення стану довкілля упродовж ХХ ст. призвело до того, що про екологічні проблеми масово заговорили не лише вчені-екологи, а й політики, правники, журналісти, активісти громадських рухів. Як наслідок, термін «екологія» та інші похідні (однокорінні) від нього слова перейшли зі сфери суто наукового вжитку у сферу повсякденного спілкування, що неминуче призвело до значної трансформації та викривлення їх початкового змісту. Поступово термін «екологія» із назви науки у повсякденному лексиконі почав вживатися для означення того кола проблем, наукове підґрунтя для розв'язання яких має забезпечити екологія [63, с. 93].

Слово «екологія» є тепер широко вживаним у значенні «стан довкілля», набуваючи при цьому оціночного змісту. Крім того, широкий суспільний розголос екологічної проблематики, залучення до її обговорення спеціалістів різного профілю підготовки посприяло тому, що термін «екологія» повторно був асимільований наукою в його перетвореному вигляді.

Відтак термін «екологія» сьогодні побутує у двох іпостасях: традиційній, як назва галузі біології; і в сучасній розширеній інтерпретації, де в ньому охоплюється не тільки широке поле міждисциплінарних досліджень, що пов'язані із довкіллям, а й практично всі аспекти, що стосуються цієї проблеми загалом (ідеологічні, суспільно-політичні, організаційно-управлінські, технологічні, економічні тощо) [64, с. 78].

Більшість авторів солідарні в тому, що статус екології в наш час помітно відрізняється від статусу інших природничих наук, наводячи при цьому найрізноманітніші пояснення цього феномена. Існуючі аргументи Т.В. Гардашук пропонує систематизувати наступним чином:

- сучасний статус екології – це вияв об'єктивних закономірностей розвитку наукового пізнання загалом, до пояснення якого може бути застосована концепція науки-лідера, яка є результатом взаємодії об'єктивних закономірностей розвитку

пізнавальної діяльності та соціокультурних чинників відповідної епохи. За допомогою цієї концепції пояснювали провідні позиції біології, механіки, фізики, кібернетики;

- соціокультурна та загальнолюдська значущість сучасної екологічної проблематики, яка має не лише науково-природничий, а й соціальний і морально-етичний аспекти, що спонукають до глибшого осмислення сучасності та майбутніх перспектив розвитку людства;

- суспільно-політична значущість, коли ті чи інші проблеми, що виникають унаслідок забруднення довкілля, посилення екологічних ризиків, зменшення доступів до біоресурсів тощо, викликають значний політичний резонанс і вимагають відповідних рішень;

- суб'єктивні чинники (наприклад, авторитет людей, які виступають популяризаторами екологічних знань чи очолюють екологічні організації) та кон'юнктура (наукова, суспільна, політична тощо), що дозволяє отримувати додаткове фінансування на здійснення різноманітних досліджень чи сподіватися на суспільну підтримку програм і проектів, сформульованих під «екологічними гаслами» [65, с. 76–77].

Через втрату гармонії між суспільством і довкіллям ХХ століття, котре отримало назву епохи екологічних криз, продемонструвало нам багато причин переосмислення взаємозв'язків та перспектив цивілізаційного розвитку. Це зумовило формулювання різних екологічних концепцій, серед яких важливе місце посідають «етика життя» А. Швайцера та «етика Землі» О. Леопольда, вчення про Ноосферу В.І. Вернадського, «глибинна екологія» А. Наесса, «гіпотеза Геї» Дж. Левлока, принцип біофілії Е. Уілсона та С. Келерта, парадигма «спільного світу» К. Мейер-Абіха, концепт «екологічного несвідомого» Т. Розака, концепція меж зростання та збалансованого (сталого) розвитку, концепція коеволюції М. Мойсеєва, принцип відповідальності Г. Йонаса та принцип надії Блоха, екофілософія як практична філософія Б. Нортон, а також такі напрями як екологічний (інвайронментальний) прагматизм, екологічний фемінізм, екогомологія, соціальна екологія тощо.

Своєрідним підсумком інтелектуальних зусиль щодо осмислення взаємин людини і природи упродовж ХХ ст. стала остання декада минулого століття, коли відбулось становлення принципово нового типу світогляду – екологістського, а також нової форми ідеології – ідеології екологізму. Якісні зміни в еволюції природоохоронного руху пов'язуються з формулюванням «нової екологічної парадигми», яка охоплює систему цінностей і моделей поведінки, спрямованих на охорону природи та забезпечення прав людини на якісне довкілля.

У природоохоронному законодавстві поняття «природа» майже не вживається, будучи витісненим новим терміном – «навколишнє природне середовище». Як стверджує М.М. Брінчук, саме навколишнє природне середовище, а не природа, є інтегрованим об'єктом правового регулювання суспільних відносин стосовно природи на сучасному етапі і в національному, і міжнародному праві [2, с. 20–21].

Охорона навколишнього природного середовища та забезпечення природоохоронної функції держави належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення. Дослідницька стратегія, покладена в основу комплексного підходу, передусім, ґрунтується на таких методологічних принципах: формулювання загальної теоретичної концепції; розробка наскрізних понять і категорій, що забезпечують єдність підходу до об'єкта дослідження.

На їх основі здійснюється вивчення окремих аспектів окресленої проблематики. При цьому теоретико-концептуальний апарат формується на засадах постулатів, понять і категорій дисциплін, залучених до процесу дослідження. Саме з цих наук запозичують специфічні методи дослідження та змістовні результати. Теоретичну концепцію слід поєднувати з емпіричними розробками. Міждисциплінарність теоретичних і прикладних досліджень – одна з найважливіших методологічних вимог сьогодення, яка, як зазначалося вище, повною мірою стосується питань забезпечення природоохоронної функції держави органами виконавчої влади.

Складність, багатогранність і міждисциплінарний статус будь-якої наукової проблеми призводять до необхідності її вивчення у системі координат, що задається різними рівнями методології науки.

Саме поняття «методологія» (від грец. μέθοδος – правильний, вірний шлях, шлях дослідження) неоднозначно розуміється в сучасній науці.

У широкому розумінні слова методологія – це теорія людської діяльності, «це діяльність пізнання, мислення або, якщо говорити точніше, вся діяльність людства, включаючи сюди не лише власне пізнання, але й виробництво. Можна сказати, що методологія ... є теорія людської діяльності» [66, с. 6]. У вузькому розумінні слова під методологією розуміють сукупність методів, прийомів, процедур наукового дослідження [67, с. 5-6]. Саме таке ставлення до методології переважає, наприклад, в зарубіжній (американській і взагалі англомовній) науковій літературі.

Своєрідним компромісом між надто широким і надто вузьким розумінням методології як шляху пізнання виступає багаторівневий підхід, коли розрізняються: найзагальніші методи наукового пізнання – аналіз і синтез, сходження від абстрактного до конкретного тощо (філософська методологія); загальні для багатьох наук, міждисциплінарні методи пізнання – системний та організаційний аналіз, кібернетичний, синергетичний підходи тощо (загальнонаукова методологія); теорія і методи конкретної науки, галузі знань; методика, сукупність операцій і процедур, що застосовуються в конкретних дослідженнях [68, с. 40].

На нашу думку, будь-яка методологія, а особливо методологія вдосконалення суспільних відносин (а забезпечення природоохоронної функції держави виступає однією зі сторін суспільних відносин) полягає в тому, щоб чітко визначити такі методи дослідження соціальних явищ, які, по-перше, відповідають самому об'єкту дослідження, тобто адекватні природі самого досліджуваного явища, а, по-друге, дають теоретичне уявлення про систему методів дослідження конкретного явища, що треба сприймати як теорію, звернену до практики дослідження. При цьому методологію не можна розглядати тільки як науково-



дослідницький інструментарій. Методологія – це, перш за все, теоретичне уявлення про саме явище й про можливості його вивчення з метою практичного вдосконалення, без чого ніяке практичне вдосконалення соціальної практики не має сенсу, а реформування буде щонайменше неефективним, якщо не шкідливим.

Питання методології досить складне, оскільки саме воно досить часто в наукових джерелах тлумачиться по-різному. Багато зарубіжних наукових шкіл не розмежовують методологію і методи дослідження. У вітчизняній науковій традиції методологію розглядають як: 1) вчення про науковий метод пізнання та перетворення світу; його філософська, теоретична основа; 2) сукупність методів дослідження, що застосовуються в будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [6, с. 664]. Найчастіше методологію тлумачать як теорію методів дослідження, створення концепцій, як систему знань про теорію науки або систему методів дослідження. Методику розуміють як сукупність прийомів дослідження, включаючи техніку і різноманітні операції з фактичним матеріалом [69].

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 [70, с. 56].

Під методологічною основою дослідження розуміється основне, вихідне положення, на якому ґрунтується наукове дослідження. Методологічні основи даної науки завжди існують поза цією наукою, за її межами і не виводяться із самого дослідження [70, с. 57].

Методологія – вчення про систему наукових принципів, форм і способів дослідницької діяльності – має чотирирівневу структуру. Нині розрізняють фундаментальні, загальнонаукові принципи, що становлять власне методологію, конкретнонаукові принципи, що лежать в основі теорії тієї чи іншої дисципліни або наукової галузі, і систему конкретних методів і технік, що застосовуються для вирішення спеціальних дослідницьких завдань.

Філософська, або фундаментальна, методологія є вищим рівнем методології науки, що визначає загальну стратегію принципів пізнання особливостей явищ, процесів, сфер діяльності [70, с. 57].

Не заглиблюючись у розкриття поняття і предмета методології, зазначимо однак деякі принципи наукового пізнання, що, на нашу думку, є доволі суттєвими чинниками для кращого розуміння адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави.

*Фундаментальні принципи* ґрунтуються на узагальнюючих, філософських положеннях, що відображають найсуттєвіші властивості об'єктивної дійсності та свідомості з урахуванням досвіду, набутого в процесі пізнавальної діяльності людини. До них, зокрема, належить *принцип діалектики*, що відображає взаємозумовлений і суперечливий розвиток явищ дійсності.

Діалектична логіка пізнання стала універсальним інструментом для всіх наук, при вивченні будь-яких проблем пізнання і практики.

Діалектика як метод пізнання природи, суспільства і мислення, розглянута в єдності з логікою і теорією пізнання, є фундаментальним науковим принципом дослідження багатопланової та суперечливої дійсності в усіх її проявах. Діалектичний підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції, постійну суперечливість між сутністю і явищем, змістом і формою, дотримати об'єктивність при оцінюванні дійсності. Досвід і факти виступають джерелом, основою пізнання дійсності, а практика – критерієм істинності теорії. Діалектика як фундаментальний принцип і метод пізнання має величезну пояснювальну силу. Однак вона не підмінює

конкретнонаукові методи, пов'язані зі специфікою досліджуваної сфери. Діалектика виявляється в них і реалізується через них відповідно до вимог спадкоємності та непротиріччя в методології [70, с. 58].

*Принцип універсальності законів світобудови.* Розвиток науки загалом характеризується єдністю протилежних тенденцій – диференціації та інтеграції наукових знань. Провідними на сучасному етапі виступають інтеграційні процеси, що передбачають необхідність об'єднання досліджень неживої і живої природи та суспільства, вивчення їх з точки зору універсальних законів світобудови. При цьому основні закономірності соціального буття (включаючи забезпечення природоохоронної функції держави) виступають як інобуття загальних закономірностей саморуху (самоорганізації) матерії, світу, світобудови, як модифікація їх фундаментальних властивостей [71, с. 135-154].

Загальнонаукова методологія використовується в усіх або в переважній більшості наук, оскільки будь-яке наукове відкриття має не лише предметний, але й методологічний зміст, спричиняє критичний перегляд прийнятого досі понятійного апарату, чинників, передумов і підходів щодо інтерпретації матеріалу, що вивчається [70, с. 59].

*Принцип універсальності загальнонаукових методів пізнання дійсності.* Виходячи із принципу універсальності законів світобудови, можна припустити універсальність загальнонаукових методів пізнання дійсності, включаючи діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави.

Це означає можливість застосовувати при дослідженні питань охорони природи, зокрема адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави не лише історичного, термінологічного, функціонального, когнітивного аналізу, моделювання тощо, але й синергетики, теорії хаосу, теорії катастроф та інших сучасних загальнонаукових концепцій.

Необхідно також зазначити, що система органів виконавчої влади є одним з різновидів соціальних систем. У даному контексті вважаємо за необхідне згадати

про важливість *системного підходу* як наукового методу пізнання державно-правових явищ. Практично усі автори наукової літератури з теорії держави та права відносять даний прийом дослідження до групи спеціальних методів. Системно-структурний, або, як його ще називають, системний метод, розуміється М.І. Байтіним як сукупність методологічних підходів, прийомів і принципів вивчення та конструювання держави і права багатьох державно-правових явищ як систем [72, с. 26]. Проте, дослідження різних систем було започатковане у сфері філософського пізнання, і було б несправедливим, якби, обираючи як на основоположний напрям дослідження системний підхід, ми не звернулися б до розуміння цього методу, виробленого вченими у цій галузі.

Ще Г. Гегель сформулював ідею системності стосовно філософії: «Кожна частина філософії є філософське ціле, замкнуте в собі коло, але філософська ідея є в кожній із цих частин в особливій визначеності або особливому елементі. Окреме коло, саме тому, що воно є усередині себе цілісність, розриває межу свого елемента і служить підставою ширшої сфери; ціле є колом тому, що складається з кіл, кожне з яких є необхідним моментом, так що система їх своєрідних елементів складає всю ідею, яка разом із тим виявляється також і в кожному з них» [73, с. 33].

Відомий російський дослідник методології юридичної науки Д.А. Керімов вважає, що якщо спробувати визначити в найзагальнішій формі поняття системного дослідження, то можна сказати, що воно припускає всесторонній аналіз складних динамічних єдностей, частини яких (підсистеми цих цілісних систем) знаходяться між собою в органічній єдності та взаємодії.

Системний підхід до дослідження складних динамічних цілісностей дозволяє знайти внутрішній механізм дії не тільки окремих його компонентів, а й їх взаємодії на різних рівнях. Цей метод дослідження правових явищ, на думку вченого, неодмінно передбачає їх комплексне дослідження, яке потребує, насамперед, з'ясування якостей системності та структурно-функціональних взаємодій вказаних явищ [74, с. 225–226, 229].

Однією з найцікавіших видається точка зору В.П. Кохановського, який

говорить про системний підхід як про сукупність загальнонаукових методологічних принципів, в основі яких лежить розгляд об'єктів як систем [75, с 119]. Іншим є підхід представників вітчизняної юридичної науки, у розумінні яких системний метод припускає, що всі державно-правові явища розглядаються як елементи систем. Право, держава, їх структурні підрозділи є відкритими системами, що складаються із систем нижчого порядку і належать до ширших систем. Найчастіше системний метод дозволяє досягнути взаємодію держави і права як комплексний процес з усіма його проявами, простежити зв'язки між причиною і наслідком у державно-правових явищах [19, с. 15].

Представник науки теоретичного знання – філософії права – С.А. Бублик слушно називає системний аналіз найпродуктивнішим дослідницьким методом, застосування якого в юридичній науці є особливо актуальним. Учений зазначає, що «...йдеться про дослідження об'єктів як систем. Система – це ціле, складене з частин, сукупність взаємопов'язаних елементів, цілісність. Звідси перший принцип (першооснова) системного аналізу – цілісність об'єкта як системи, властивості якої не зводяться до суми ознак її елементів, не виводяться з цих ознак. Система характеризується діалектичною взаємозалежністю цілого й частини, коли кожний елемент залежить від свого місця і своїх функцій у цілісній системі» [76, с. 68].

У результаті узагальнення вищенаведених уявлень про системний підхід можна прийти до висновку про те, що його розуміння пов'язується з інтеграцією низки загальнонаукових принципів і методів досліджень чи розглядом його як одного самостійного загальнонаукового принципу. У цьому зв'язку виникає питання: чи можна досліджувати певну систему з допомогою одного методу, базуючись на одному загальнонауковому принципі? Для пошуку відповіді на це питання, необхідно мати уявлення про те, що собою становить система як об'єкт дослідження.

Характеристика цієї категорії засновника теорії систем Карла Людвіга фон Берталанфі як комплексу взаємодіючих елементів досі є основою всіх існуючих тлумачень поняття «система». Саме наголос на цілісність та інтегративність

властивостей об'єктів, зроблений у визначенні системи як комплексу взаємодіючих елементів, став причиною його широкого застосування.

Необхідно звернути увагу на те, що як в українській мові, так і в багатьох інших мовах світу поняття «система» включає велику кількість сутнісно-якісних характеристик предметів, явищ та процесів. Як відомо із довідкових джерел, система (від грецьк. *συστήμα* – поєднання, утворення) – сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія; якісні характеристики цих елементів становлять зміст системи, сукупність закономірних зв'язків між елементами – внутрішню форму (структуру системи) [38, с. 583]. Крім того, під системою розуміється: 1) значна кількість закономірно пов'язаних одних з одним елементів (предметів, явищ, поглядів, принципів тощо), що становлять певне цілісне утворення, єдність; 2) порядок, зумовлений планомірним, правильним розташуванням частин у встановленому зв'язку, суворій послідовності; 3) форма, спосіб організації чого-небудь; 4) сукупність господарських одиниць, установ, споріднених своїм завданням та організаційно об'єднаних у єдине ціле; 5) сукупність споруд, машин, механізмів, які служать єдиній меті; 6) те, що стало звичним, регулярним; 7) технічний пристрій, конструкція [77, с. 628].

Представники філософії під системою розуміють певну сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворюють стійку цілісність, мають певні інтегративні особливості та внутрішні закономірності, притаманні саме цій спільності [78, с. 407].

На думку Н.І. Кондакова, система є сукупністю об'єднаних взаємопов'язаних і розміщених у відповідно визначеній послідовності елементів (частин) якогось цілісного утворення; сукупність принципів, які лежать в основі певної теорії; сукупність органів, пов'язаних спільною функцією [79, с. 545].

За твердженням В.Г. Афанасьєва, цілісна система – це сукупність об'єктів, взаємодія яких зумовлює наявність нових інтегративних якостей, нехарактерних для частин, компонентів, що її утворюють [80, с. 19]. На думку В.М. Садовського, властивості системи є не просто сумою властивостей, яку становлять її окремі

елементи, а визначаються наявністю і специфікою зв'язків між елементами. Наявність зв'язків між елементами системи та інтегративні, цілісні властивості системи, що ними породжуються, забезпечують відносно самостійне, відокремлене існування, функціонування (а в деяких випадках і розвиток) системи [81, с. 83–84]. Під системою розуміють і сукупність елементів, об'єднаних відносинами, що породжують інтегративну або системну якість, обмежують цю сукупність від середовища і залучають до цієї якості кожен з її елементів, причому цілісність є загальним критерієм системи або показником, який характеризує ступінь зрілості та гармонії її основних компонентів (включаючи структурні компоненти) відносин між ними та інтегровані якості [82, с. 15].

Таким чином, в основі системного підходу лежить дослідження певного об'єкта як цілісної системи, що має внутрішню структуру, поділяється на складові елементи і завдання дослідника полягає в тому, щоб визначити їх кількість, порядок організації, зв'язки та взаємодію між ними. Тільки після цього можна всебічно і точно пізнати об'єкт. За допомогою системного підходу можуть бути досліджені найрізноманітніші явища правової дійсності.

Характеризуючи стан розробленості системного підходу і принципів, що складають його зміст, І.В. Блауберг, В.М. Садовський та Б.Г. Юдін називають такі основні засади системного дослідження:

- а) системне дослідження характеризується підходом до досліджуваної системи як до цілого і уявленнями про середовище системи та її елементів;
- б) поняття системи конкретизується через поняття зв'язку; серед різноманітних типів зв'язків особливе місце займають системоутворюючі зв'язки;
- в) стійкі зв'язки утворюють структуру системи, тобто забезпечують її упорядкованість; спрямованість цієї упорядкованості характеризує організацію системи;
- г) структура, своєю чергою, може характеризуватися і по горизонталі, і по вертикалі;
- д) зв'язок між різними рівнями реалізується за допомогою управління [83, с. 40–41].

Призначення системного підходу, на думку В.Б. Авер'янова, полягає не просто в констатації існування якихось систем, а в аналізі таких сукупностей елементів і зв'язків між ними, які дослідник, відповідно до своїх пізнавальних завдань, розглядає саме як системи. Причому стосовно одного й того самого досліджуваного об'єкта можуть бути змодельовані різноманітні системи – залежно від обраного критерію, тобто так званої системотворчої ознаки. Приміром, апарат державного управління можна уявити як систему органів, систему службовців (посадових осіб), систему функцій, систему повноважень тощо.

Оцінюючи управлінський апарат саме як систему органів, методологічно слід виходити з того, що вона виступає складною соціальною системою, в якій органи виконавчої влади, що її утворюють (іноді їх називають – і це цілком прийнятне – також «органами державного управління»), перебувають між собою у різноманітних зв'язках та відносинах і виконують основні завдання й функції держави шляхом здійснення повсякденної й оперативної владно-організуючої (яку прийнято характеризувати як «виконавчо-розпорядчу») діяльності [84, с. 55].

Отже, на основі визначеного теоретико-методологічного підґрунтя ми намагатимемось проникнути в сутність адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави з обов'язковим їх комплексним аналізом.

## **Висновки до розділу 1**

Підсумовуючи викладене у даному розділі можемо зробити декілька висновків.

1. Питання взаємовідносин суспільства та природи не є новим, притаманним сьогоденню, феноменом. Проте тільки декілька останніх десятиліть ця проблема набула загрозливого звучання, а подальше бездумне заподіяння шкоди довкіллю може призвести до незворотних наслідків – остаточного вичерпання природних ресурсів, що є основою соціально-економічного розвитку і добробуту населення,



деградації середовища існування, підвищення захворюваності та скорочення тривалості життя людини.

2. У більшості країн світу відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища є предметом державного регулювання, суть якого визначається екологічною політикою держави. Сучасна державна екологічна політика визначається як концептуально цілісна сукупність видів і форм суспільної діяльності, спрямованої на збереження природного середовища існування людини, гармонізацію взаємовпливів суспільства і довкілля. Основною метою екологічної політики на нинішньому етапі розвитку цивілізаційних процесів в Україні є охорона безпечного для існування навколишнього природного середовища і відтворення його якості за умови збалансування потреб людини та можливостей природи.

Своєю чергою, екологічна політика виступає формою реалізації природоохоронної функції, яку ще називають екологічною функцією або функцією охорони навколишнього природного середовища (довкілля).

3. На думку вчених державні функції характеризуються деякими загальними рисами, які можна сформулювати наступним чином:

1) зміст кожної функції держави складається з сукупності однорідних аспектів державної діяльності. Подібні сторони державної діяльності об'єднуються в одну функцію виходячи зі специфіки та характеру тих суспільних відносин, на які вони здійснюють свій вплив;

2) на відміну від функцій державних органів (фінансових, освітніх, прокуратури тощо), спеціально призначених для певної діяльності, функції держави охоплюють її діяльність загалом;

3) функції держави носять комплексний, узагальнений характер. У них втілюється концентрація зусиль держави на ключових, життєво важливих напрямках її внутрішньої чи зовнішньої діяльності;

4) функції держави необхідно відрізнити від видів державної діяльності (розслідування кримінальних справ, митний контроль), які можуть здійснюватися або спеціально уповноваженими на це органами, або структурними підрозділами

різних органів держави;

5) функції держави не можна ототожнювати з формами та методами їх реалізації.

Наведений перелік загальних рис, характерних для функцій держави не є вичерпним. Проаналізувавши вітчизняні та зарубіжні наукові дослідження у галузі державознавства, цю низку ознак слід доповнити наступними:

1) функції держави знаходяться у безпосередній залежності від умов розвитку суспільства, а отже носять конкретно-історичний характер; вони можуть змінюватися під впливом сутнісних та формальних характеристик держави, а також змін у навколишньому природному середовищі;

2) функції держави як основних напрямів її діяльності є їхня відносна самостійність і усталеність, тобто, вони є постійними за умови незмінності політичних та соціально-економічних умов;

3) до реалізації функцій держави прямо чи опосередковано залучаються всі органи держави, які в залежності від об'єкта впливу (тобто сфери відносин, на яку він поширюється) можуть мати статус органів загальної чи спеціальної компетенції;

4) у функціях виявляється сутність держави, тому для них властива така ознака, як соціальне призначення, тобто здатність встановленими засобами та методами задовольняти потреби та інтереси суспільства.

4. Визначальний вплив на еволюцію функцій держави здійснює й екологічний фактор. Вплив на природу сучасного індустріального виробництва досягло глобальних розмірів. Хоча переважна частина забруднюючих речовин та теплової енергії виробляється на обмеженій площі, що зумовлено особливостями циркуляції атмосфери і переміщень у водній оболонці Землі, значна частина деяких забруднюючих речовин, які відносно довго розщеплюються, розсіюються на величезних площах і навіть по всій планеті, що призводить до регіонального та глобального забруднення.

Для відвернення загрози глобальної кризи кожна сучасна держава зобов'язана підтримувати умови існування людей на власній території, а також

взаємодіяти з іншими державами з метою збереження всепланетарного середовища. Еволюція функцій у цій сфері набуває нового рівня, потребує іншого ступеня обов'язковості, забезпеченості економічними, адміністративними, правовими засобами та методами.

5. Природоохоронна функція, як і будь-яка інша функція держави, є основним напрямом її діяльності для досягнення цілей, що стоять перед суспільством у сфері його взаємодії з природою. Функція з приводу охорони природи почала виділятися і досліджуватися у цьому аспекті тільки в останні три десятиліття, що пов'язано з прогресуючим погіршенням стану довкілля в Україні та світі. Нині ця функція визнана теоретиками юридичної науки однією з основних, самостійних і життєво важливих функцій кожної сучасної держави. Це пояснюється тим, що в природоохоронній функції чітко виявляється гуманістична сутність держави, її соціальне призначення, що полягає в діяльності, спрямованій на відновлення і збереження сприятливого навколишнього середовища – необхідної передумови проживання людини як біологічної істоти.

6. Взаємозв'язок суспільства і природи виник та постійно існує з часу появи людини на Землі. У процесі такої взаємодії людська діяльність призвела до низки негативних явищ, серед яких вичерпання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, порушення екологічної рівноваги, все це, своєю чергою, підводить людство до екологічної кризи. Усвідомлюючи таку небезпеку вчені виробили певну систему знань під назвою «екологія», що вивчає взаємодію суспільства з навколишнім середовищем. Термін «екологія» походить від грецьких слів «οἶκος» – дім, середовище і «λόγος» – наука, тобто наука про місце проживання.

7. Охорона навколишнього природного середовища та забезпечення природоохоронної функції держави належать до числа складних системних об'єктів дослідження. Їх складність, багатоаспектність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення. Дослідницька стратегія, покладена в основу комплексного підходу, передусім, ґрунтується на таких методологічних принципах: формулювання загальної теоретичної

концепції; розробка наскрізних понять і категорій, що забезпечують єдність підходу до об'єкта дослідження.

На їх основі здійснюється вивчення окремих аспектів окресленої проблематики. При цьому теоретико-концептуальний апарат формується на засадах постулатів, понять і категорій дисциплін, залучених до процесу дослідження. Саме з цих наук запозичують специфічні методи дослідження та змістовні результати. Теоретичну концепцію слід поєднувати з емпіричними розробками. Міждисциплінарність теоретичних і прикладних досліджень – одна з найважливіших методологічних вимог сьогодення, яка, як зазначалося вище, повною мірою стосується питань забезпечення природоохоронної функції держави органами виконавчої влади.

Складність, багатогранність і міждисциплінарний статус будь-якої наукової проблеми призводять до необхідності її вивчення у системі координат, що задається різними рівнями методології науки.

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

#### **2.1. Поняття, принципи та система органів виконавчої влади, що забезпечують природоохоронну функцію держави**

##### *2.1.1. Загальні функції управління природокористуванням і охороною довкілля органами виконавчої влади*

Згідно з усталеною у вітчизняній юридичній науці точкою зору, для забезпечення виконання функцій у кожній державі формується спеціальна система органів влади (апарат держави), які наділені відносно самостійними функціями, що структурно входять до функцій держави, однак не тотожні їм. Функції органів держави здійснюються виключно у межах чітко визначених для них повноважень, у відповідних галузях державної діяльності та на конкретний вид суспільних відносин (об'єкт впливу), як-от: екологічні, економічні, інформаційні тощо. Іншими словами, структура державної діяльності визначається системою тих суспільних відносин, на які держава чинить вплив через уповноважені органи, застосовуючи при цьому різноманітні форми і методи управління.

Як слушно зауважує В. Борденюк, система органів держави здійснює єдину систему функцій держави, проте це зовсім не означає, що функції органів держави є простим відтворенням функцій держави. Кожен орган держави бере участь у їх здійсненні відповідно до свого соціально-політичного призначення в апараті держави, яке визначається Конституцією і законами України, а також іншими нормативно-правовими актами, відповідаючи при цьому не за всі, а за певні сторони (аспекти) діяльності держави. Так, Верховна Рада України відповідно до

свого функціонального призначення відповідає за законодавче забезпечення здійснення всіх функцій держави. Органи ж судової влади відповідають за здійснення функції правосуддя, яка через те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, які виникають у державі, «проникає» у всі сфери діяльності держави. А тому перехід від функцій держави до функцій конкретного її органу не такий прямолінійний, за якого його функції можна було б безпосередньо виводити з основних функцій держави. Адже за такого підходу розмивається різниця між цими явищами, оскільки спроби описати функції органів держави за допомогою системи функцій держави не відображають повною мірою місця та ролі кожного органу в її механізмі.

З цих позицій функції органу держави В. Борденюк визначає як основні сторони його соціально-політичного призначення в механізмі держави, що відображається в основних напрямках його діяльності щодо здійснення єдиної системи функцій держави. На думку вченого таке визначення відображає, по-перше, специфіку органу в механізмі держави, по-друге, зв'язок його функцій з функціями держави, по-третє, зв'язок його функцій з категорією «діяльність», оскільки будь-яка функція реалізується в процесі діяльності [85, с. 19].

Природоохоронна діяльність в Україні, як і в переважній більшості країн світу, є предметом державного регулювання. Так, у ст. 5 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” [1] зазначено, що державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і ті, що невикористовуються в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Це дає підстави ствержувати, що природоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка полягає в активних діях взаємодіючих органів держави, що спрямовані на охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

Процеси управління мають місце там, де відбувається спільна діяльність людей для досягнення певних цілей. У найзагальнішому вигляді управління можна визначити як комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку [86, с. 16].

Поняття державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є похідним від поняття державного управління загалом. Під останнім розуміють певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер, полягає в організуючому впливі на суспільні відносини шляхом застосування державно-владних повноважень [87, с. 119–120].

У вітчизняній адміністративно-правовій науці радянського періоду категорія «державне управління» вважалася базовою і домінуючою. Адже саме адміністративне право як фундаментальна галузь правової системи спрямовувалось переважно на регулювання суспільних відносин у процесі здійснення державного управління. У цей час дана категорія так і не отримала цілком однозначного тлумачення. У науковій літературі досить активно дискутувалось співвідношення так званих «широкого» і «вузького» тлумачень поняття державного управління. Причому з часом все більшої переваги набувала тенденція його широкого розуміння, тобто як такого, що здійснюється не лише спеціалізованими виконавчо-розпорядчими органами, а всіма видами державних органів (у зв'язку із цим іноді пропонувався і окремий термін – «управління державними справами», на противагу терміну «державне управління») [84, с. 13].

Відомий український учений В.Б. Авер'янов наголошує на важливості того об'єктивного факту, що критерії класифікації видів державної діяльності, з-поміж яких виокремлюється «державне управління», на сьогодні, порівняно з радянським періодом, принципово змінилися.

Зокрема, за радянських часів державне управління визначалося як один з чотирьох основних видів діяльності держави – поряд із такими її видами, як: а) діяльність так званих органів державної влади – рад народних депутатів усіх рівнів; б) правосуддя; в) прокурорський нагляд.

Натомість нині, із запровадженням в Україні конституційного принципу розподілу державної влади, подібна класифікація видів державної діяльності втратила своє значення. Основними видами діяльності держави тепер вважаються здійснення: а) законодавчої влади; б) виконавчої влади; в) судової влади. Отже, такий вид, як «державне управління» за новою класифікаційною схемою не потрапляє до переліку основних видів державної діяльності.

Попри те, це аж ніяк не означає, що власне явище «державне управління», а отже, і відповідна категорія (поняття) зникає зі змісту державної діяльності.

Державне управління як специфічний різновид діяльності органів держави існувало і продовжує існувати цілком об'єктивно. Адже його основне призначення – організація виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом різного роду владно-розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси не тільки зберігається, а й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави у новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної й відкритої державної влади.

Таким чином, стає зрозуміло, що на цьому рівні наукового узагальнення використовувати у «широкому» розумінні термін «державне управління» немає жодної потреби. Доцільніше знайти інший прийнятний термін – на кшталт «державний вплив на суспільні процеси» – для визначення всієї сукупності напрямів реалізації влади з боку держави загалом в інтересах організуючого впливу на життєдіяльність суспільства.

Водночас, погоджуємося з думкою В.Б. Авер'янова, що саме «вузьке» розуміння державного управління має бути переважаючим у галузевих державно-управлінських дослідженнях, зокрема й в адміністративно-правовій науці. У зазначеному тлумаченні державне управління – в цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту – у тому чи іншому обсязі здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади.

Закономірно, що для органів виконавчої влади державне управління є



одним з провідних напрямів діяльності. Для інших же видів органів державної влади управлінська діяльність має більшою мірою допоміжне значення щодо їх профільних завдань і функцій. Проте і в цих випадках правомірно йдеться про здійснення державного управління як особливого виду діяльності [84, с. 13–14].

В.К. Колпаков під державним управлінням розуміє специфічну діяльність держави, що виявляється у функціонуванні низки уповноважених структур (органів) з реалізації виконавчо-розпорядчих функцій, що безперервно, планомірно, владно і в рамках правових установлень впливають на суспільну систему з метою її вдосконалення відповідно до публічних інтересів [88, с. 18].

Найхарактернішими особливостями поняття «державне управління», на думку В.В. Цветкова, є наступні: 1) державне управління – це, передусім, соціальне, політичне явище; 2) державне управління і органи, що здійснюють його функції, є складовою частиною єдиного механізму державної влади; 3) державне управління – це процес реалізації державної влади, її зовнішнє, матеріалізоване вираження, і поза цим не існує, зміст влади найяскравіше виявляється у державному управлінні [89, с. 35].

На нашу думку, важливо виділити той факт, що на розвиток сучасних теорій державного управління значний вплив мала парадигма технократичного мислення, яка пропонує передачу управління менеджерам і перетворення процесу управління на певний технологічний процес [90, с. 94–104]. «Соціальний інтелект», уособлений в досягненнях науково-технічного прогресу, на думку технократів, здатний вирішити всі нагальні суспільні проблеми, здійснити експертизу будь-яких політичних і управлінських рішень та їх соціальних наслідків. Але така абсолютизація науково-технологічних чинників, як свідчить суспільний розвиток, не може пояснити повною мірою особливості соціальних процесів, отже, в сучасній науковій літературі ведуться дослідження, які засновані не лише на технократичній парадигмі мислення, а включають аналіз наявності соціальної ідеї, моделі або програм, здатних забезпечити стабільність і злагоду в суспільстві, спроможність створити свої національні структури управління, вивчення потреби у політиках, які користуються довірою народу або його більшої

частини, наявність хоча б мінімального консенсусу в суспільстві щодо фундаментальних цінностей і толерантного ставлення до інакомислячих [91, с. 43].

Державне управління у наш час все більше набуває характеру такої діяльності, яка теоретично має випереджати суспільно-історичну практику, відповідати законам об'єктивного світу, визначати межі та можливості управління у зв'язку з тим, що соціальні програми та ідеали, що створюються людьми, можуть приводити не лише до позитивних, але і до негативних наслідків, якщо вони суперечать об'єктивним законам природи і суспільства, потребам та інтересам людей [92, с. 53].

У теорії управління розрізняють два види державного управління у сфері діяльності органів виконавчої влади: «управління в органах виконавчої влади» та «управління органами виконавчої влади». Під першим учені розуміють «різновид державного управління, що має забезпечувати взаємодію систем, підрозділів і служб органів виконавчої влади як єдиного цілого з метою виконання поставлених перед ними завдань у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності держави». Другий із зазначених видів управління становить свідому та вольову дію на систему органів виконавчої влади та її структурні підрозділи з метою підвищення ефективності їх функціонування для вирішення завдань державного управління в економічній, соціально-культурній, адміністративній і політичній сферах суспільного життя [86, с. 19].

Деякі зарубіжні учені висловлюють думку про те, що управління природокористуванням і охороною довкілля – це діяльність компетентних органів держави щодо організації раціонального використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища, забезпечення режиму законності та конституційних гарантій прав громадян на екологічно чисте, збалансоване, безпечне довкілля [93, с. 136].

Як стверджує С.А. Балащенко, на державу та її органи покладаються обов'язки:

а) вживати заходи, спрямовані на поступове зменшення з наступною повною ліквідацією надходження у природне середовище небезпечних для

здоров'я людини речовин;

б) забезпечувати екологічно обґрунтоване розміщення і розвиток виробничих потужностей у державі;

в) здійснювати систему спостереження за показниками здоров'я населення з виявленням негативно впливаючих факторів навколишнього середовища;

г) створювати та розвивати на території республіки заповідники, заказники, пам'ятники природи, національні парки з метою забезпечення охорони природного середовища і захисту історичних та культурних цінностей;

д) добиватись раціонального природокористування в республіці, здатного забезпечити екологічну стабільність.

На думку вченого, для реалізації цих положень виникає необхідність екологізації економіки, перехід до нового рівня матеріальної культури, сумісної і збалансованої з природно-ресурсним потенціалом. У цьому зв'язку загальними функціями управління природокористуванням і охороною довкілля є: облік природних об'єктів і ведення природних кадастрів; планування та прогнозування у галузі природокористування, відтворення і охорони природних ресурсів; екологічний контроль і експертиза; здійснення моніторингу навколишнього природного середовища і вивчення антропогенних впливів на довкілля; встановлення екологічних обмежень; розподіл і перерозподіл природних ресурсів між природокористувачами [93, с. 137].

Вказані функції у сфері природоохорони в нашій державі здійснює система органів виконавчої влади. За характером, напрямками роботи, повноваженнями розрізняють органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища загальної, спеціальної, функціональної та галузевої компетенції.

Державному управлінню притаманні всі ознаки виконавчої влади. З урахуванням цього державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, на нашу думку, є видом діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації внутрішньої та зовнішньої екологічної політики держави, її внутрішньої і зовнішньої екологічних функцій.

### *2.1.2. Співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» у сфері забезпечення природоохоронної функції держави*

У процесі реалізації виконавчої влади відбуваються втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку. Однак, було б перебільшенням говорити про цілком самостійне, а тим більше автономне, існування виконавчої влади щодо інших гілок влади. Адже державна влада – як здатність держави приймати обов'язкові рішення та домагатися їх виконання – явище цілісне. Воно інтегрує в собі всі прояви політичної волі народу як єдиного джерела (суверена) влади в державі, тобто поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення.

Саме об'єктивне призначення виконавчої влади – виконання законів та інших правових актів – підтверджує єдність цієї гілки влади зі змістом державного управління, тобто управлінської діяльності держави [94, с. 238, 239].

Російський науковець Ю.М. Козлов розглядає виконавчу владу як специфічне вираження державної влади, з яким пов'язуються: по-перше, функціонування особливих ланок державного апарату (органи державного управління загальної компетенції) і, по-друге, безпосередня спрямованість діяльності цих суб'єктів на забезпечення практичної реалізації (виконання) загальних норм, встановлених суб'єктами представницької влади з метою регулювання різних сфер життя суспільства [95, с. 8]. Як бачимо, учений розглядає виконавчу владу у тісному зв'язку з державним управлінням, оскільки вважає її важелем, здатним здійснювати певний вплив на поведінку, право і можливість підпорядковувати інших, а державне управління – це підзаконна виконавча діяльність, в рамках якої реалізується виконавча влада. Такий спрощений підхід до оцінки співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» бере свої витoki ще з радянської науки, коли державне управління тлумачилось як відносно самостійний (виконавчо-розпорядчий) вид діяльності держави. Однак, слід погодитись з позицією вчених, які піддають

критиці таку концепцію, вважаючи, що ці явища і категорії за своїм змістом не збігаються, а їх співвідношення виглядає значно складніше. Адже державне управління як владно-організуюча діяльність органів і посадових осіб здійснюється і у межах власне органів виконавчої влади, і поза їх межами. Причому в будь-якій демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються не тільки суб'єктами виключно державної влади, а й іншими, недержавними суб'єктами. Зокрема, ці функції можуть бути делеговані державою як органам місцевого самоврядування, так і деяким іншим недержавним інституціям (наприклад, громадським організаціям).

Отже, специфіка співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» полягає в тому, що частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватися за межами державного управління [96, с. 52].

Виконавча влада здійснюється системою спеціально створених суб'єктів – органами виконавчої влади різних рівнів, наділених виконавчою компетенцією, що не притаманна органам законодавчої та судової влади. Як влучно зазначає В.Б. Авер'янов система органів виконавчої влади є найважливішим елементом механізму державного управління [97, с. 24]. Через систему цих органів здійснюється державне управління, виконавча та розпорядча діяльність.

Державні органи виконавчої влади уповноважені діяти самостійно в межах компетенції, визначеної Конституцією України та законами України.

Виконавча влада орієнтована перш за все на втілення в життя законів та інших актів органів держави, державне регулювання процесами розвитку суспільства. Від інших гілок влади вона принципово відрізняється предметом і сферою своєї діяльності, а основним її призначенням є організація виконання приписів законодавчої влади та інших нормативно-правових актів, тому вона й названа «виконавчою владою» і характеризується тим, що має власну сферу суспільних відносин для реалізації своїх повноважень.

Згідно з Конституцією України органи виконавчої влади наділені також

повноваженнями щодо видання нормативних актів та участю у нормотворчому процесі. Правотворча діяльність, що здійснюється у межах законодавчо визначених процедур, є однією з найважливіших форм реалізації компетенції органів виконавчої влади.

Важливою ознакою виконавчої влади, на переконання Н.Р. Нижник, є її організуючий характер. У ній зосереджена вся реальна практична робота щодо здійснення законів, актів вищого керівництва. Вона переводить політичні проблеми в організаційні, об'єднує зусилля громадян, наводить порядок, підтримує його в нормальних та екстремальних умовах [98, с. 13].

Виконавча влада як одна з гілок державної влади наділена низкою особливостей, що відображається на характері та визначенні органу виконавчої влади. На думку Б.М. Габрічідзе, основними ознаками органів виконавчої влади є те, що вони:

- 1) виступають складовою механізму (системи) виконавчої влади;
- 2) діють (функціонують) у сфері виконавчої влади, а не якої-небудь іншої;
- 3) виступають за дорученням і від імені держави;
- 4) реалізують діяльність виконавчого та розпорядчого характеру;
- 5) володіють власною компетенцією, мають свою структуру, застосовують властиві лише їм форми і методи діяльності [99, с. 98].

З огляду на це, вчений сформулював наступне визначення: орган виконавчої влади – це складова механізму (системи) виконавчої влади, діє у сфері виконавчої влади, виступає за дорученням і від імені держави; здійснює діяльність виконавчого і розпорядчого характеру, володіє власною компетенцією, має свою структуру, застосовує властиві йому форми та методи діяльності [99, с. 99].

Досліджуючи організаційно-структурні аспекти виконавчої влади в Україні, С.П. Кисіль з позицій зовнішнього прояву виконавчу владу визначає як здійснювану через відповідний механізм сукупність суспільних відносин участі у формуванні та реалізації державної влади. Спираючись на запропоноване визначення виконавчої влади, учений розкриває зміст виконавчої влади як сукупність наступних складових елементів:

1) відносин участі у формуванні державної влади, що є за своїм змістом відносинами виключно політичного характеру і виникають у результаті здійснення вищим органом виконавчої влади, у взаємодії із законодавчим органом, відповідної компетенції;

2) відносин реалізації державної влади, які за своїм змістом є сукупністю:

а) відносин владно-політичного характеру – в силу реалізації вищим органом виконавчої влади своєї компетенції політичного характеру (за винятком компетенції щодо впливу на прийняття та участі у прийнятті законодавчим органом рішень та нормативних актів) та участі міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики як в цілому, так і за відповідними напрямками та у розробці механізму її реалізації;

б) відносин владно-адміністративного характеру – у зв'язку зі здійсненням органами виконавчої влади своєї компетенції неполітичного, так би мовити, суто адміністративного характеру;

3) механізму виконавчої влади як сукупності організованих для виконання цілей (завдань) виконавчої влади системи певних державних органів та системи правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення [100, с. 7].

Відомий український вчений Ю. Битяк вважає, що виконавчу владу доцільно розглядати у двох аспектах. Як політико-правова категорія виконавча влада має характеризуватися як самостійна частина єдиної державної влади, вона виділена як частинна (вид) функціональної діяльності держави. Як організаційно-правова категорія, виконавча влада – це вид державної діяльності, спрямований на реалізацію функцій державного управління, здійснюваний особливою групою державних органів (посадових осіб) щодо практичної реалізації завдань у процесі безпосереднього керівництва різними сферами та галузями суспільного життя. Можна з великою долею вірогідності констатувати, що від ефективності функціонування цієї гілки влади значною мірою залежить ефективність функціонування всього державного механізму, рівень реалізації всієї державної влади та взаємостосунки між гілками влади.

І наука, і практика у виконавчій владі вбачають організаційний механізм, систему суб'єктів (органів) з притаманною їм компетенцією, сукупністю державно-владних повноважень організуючого, виконавчого і розпорядчого, підзаконного характеру діяльності, спрямованої на виконання завдань і функцій держави [101, с. 31–32].

Як слушно зазначає В.А. Дерещ, однією з ознак системи є можливість описання її через встановлення зв'язків у системі між її елементами, тобто за допомогою ознаки структурності. Структура системи – це її внутрішня будова, що складається з елементів та взаємозв'язків між цими елементами. Кожен орган виконавчої влади також є системою і складається із власних елементів – структурних підрозділів та посад. Але це – елементи двох неоднакових рівнів: 1) апарату загалом (як системи органів); 2) окремого органу (як системи підрозділів і посад) [102, с. 13].

До інших ознак системи належать: 1) цілісність системи, тобто властивості системи принципово не зводяться до суми властивостей елементів, що її становлять, і з елементів не виводяться властивості цілого; 2) залежність кожного елемента від його місця, функцій тощо всередині системи; 3) зумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури; 4) взаємозалежність системи і середовища – система формує та виявляє свої властивості у процесі взаємодії із середовищем, при цьому є активним компонентом взаємодії; 5) ієрархічність – кожен компонент системи у свою чергу може розглядатися як система, а досліджувана система у цьому випадку є одним із компонентів більш широкої системи; 6) множинність описання кожної системи – у зв'язку з принциповою складністю кожної системи її адекватне пізнання потребує побудови багатьох різних моделей, кожна з яких описує лише певний аспект системи [103, с. 585].

Ознаки, що притаманні категорії «система», притаманні й системі органів виконавчої влади. Зокрема, властивості системи органів виконавчої влади не зводяться до сукупності властивостей Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а властивості кожного органу не дають



уявлення про властивості системи. Властивості системи органів виконавчої влади пов'язані з організаційно-правовим рівнем органів, а отже, система органів виконавчої влади є цілісною. Кожен орган виконавчої влади як елемент системи та ті відносини, в які він вступає, залежать від того, чи він є вищим органом виконавчої влади, чи центральним, чи місцевим, тобто від того, на якому організаційно-правовому рівні він знаходиться у системі [102, с. 14].

Діяльність системи органів виконавчої влади зумовлена властивостями її структури, а не діяльністю окремих органів. Ця система виявляє свої властивості у процесі взаємодії з іншими суб'єктами: органами законодавчої та органами судової влади, органами влади інших держав, фізичними та юридичними особами. Органи виконавчої влади можуть розглядатися як самостійні системи і бути компонентами іншої системи – державного апарату [102, с. 14].

Єдність системи органів виконавчої влади, як справедливо зазначає представник науки конституційного права О.Ф. Фрицький, зумовлена трьома факторами: по-перше, єдністю всієї державної влади, яка впливає з державної цілісності України; по-друге, розмежуванням компетенції органів виконавчої влади; по-третє, їх спільною діяльністю [104, с. 358].

В.А. Дерезь називає ще одну ознаку системи органів виконавчої влади, яка найбільше привертає увагу в контексті досліджуваної проблеми – це перебування органів виконавчої влади у певних відносинах між собою [102, с. 14].

У розділі 6 Основного Закону нашої держави закріплено три організаційно-правові рівні системи органів виконавчої влади України:

- 1) вищий (вищий орган у системі органів виконавчої влади – Кабінет Міністрів України);
- 2) центральний (центральні органи виконавчої влади – міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом тощо);
- 3) місцевий (місцеві органи виконавчої влади – Рада Міністрів АР Крим, місцеві (обласні, районні, Київська і Севастопольська міські) державні адміністрації, безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам виконавчої влади) [4].

Таку класифікацію В.Б. Авер'янов вважає не досить досконалою, оскільки не зовсім зрозумілою є характеристика «центральных» органів поряд з «вищим». Адже уряд, у певному розумінні, – також «центральный» (якщо, наприклад, виходити з територіальних масштабів діяльності) орган. Така аргументація доводить, що конструкція системи органів виконавчої влади має бути рухливою, динамічною – за умови стабільності її основоположних параметрів. Саме вони і є предметом конституційно-правового регулювання. Все інше має бути продуктом поточної політики держави.

Зокрема, цей висновок стосується таких новостворених органів, що були запропоновані Концепцією адміністративної реформи в Україні, як урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Вони відносяться, як видається, саме до одного з неосновних рівнів системи органів виконавчої влади.

Зазначені органи були запроваджені Указом Президента від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральных органів виконавчої влади» [105]. Вони утворюються Кабінетом Міністрів формально «у складі» (а насправді – «у системі») центральных органів виконавчої влади для здійснення: а) управління окремими підгалуззями, або сферами діяльності; б) контрольно-наглядових функцій; в) регулятивних та дозвільно-реєстраційних функцій щодо фізичних і юридичних осіб.

Зазначені органи здійснюють свої повноваження фактично під керівним впливом і контролем (як підпорядковані органи) міністерств та інших центральных органів виконавчої влади [84, с. 79].

Конституційна легітимність трьох рівнів органів виконавчої влади означає, що їх існування є обов'язковим для системи органів виконавчої влади в Україні. Конституція виносить розв'язання питання про можливість існування у системі органів виконавчої влади, поряд з основними рівнями, деяких інших, неосновних рівнів на розсуд законодавця шляхом прийняття відповідних законів [102, с. 15].

В.Б. Авер'янов вважає систему органів виконавчої влади найважливішим елементом механізму державного управління. Функціональним станом цієї

системи переважною мірою визначається спроможність уряду – Кабінету Міністрів – консолідувати зусилля решти органів виконавчої влади на формування і виконання стратегічних цілей державного управління, забезпечити більшу узгодженість, ефективність і прозорість процесів прийняття та виконання рішень на всіх рівнях виконавчої влади [84, с. 73].

Конституція України [4] та Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [106] визначають Кабінет Міністрів України найвищою структурною ланкою виконавчої влади держави. Це законодавче положення відображає його роль не тільки у системі органів виконавчої влади як керуючого центру, а й в системі поділу влади характеризує Уряд як орган, що організує виконання законів та інших нормативно-правових актів держави, координує та спрямовує діяльність інших ланок виконавчої влади.

Стаття 19 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [106] визначає загальні питання компетенції Уряду України і встановлює, що діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення інтересів українського народу шляхом виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, а також Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України, вирішення питань державного управління у різних сферах життя суспільства, у тому числі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та природокористування.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Наступною ланкою у системі органів виконавчої влади є центральні органи виконавчої влади, до яких відносяться міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (державні комітети, прирівняні до цих органів центральні органи зі спеціальним статусом). Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [106] визначив основоположні засади формування та діяльності системи центральних органів виконавчої влади. Комплексне вирішення питання правового

статусу органів даної ланки повинен забезпечити Закон України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» [107], проект якого розроблено Міністерством юстиції України на виконання ч. 2 ст. 120 Конституції України [4] та положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [106]. Метою цього законопроекту є законодавче регулювання організації та порядку діяльності центральних органів виконавчої влади, запровадження чіткого та прозорого механізму утворення та функціонування системи центральних органів виконавчої влади, забезпечення ефективного виконання ними завдань та функцій виконавчої влади, відповідальності за належне виконання даних функцій, недопущення дублювання повноважень.

Якщо проаналізувати усталену нормативну та доктринальну назву системи органів даної ланки, то слід відмітити, що центральними вони є тому, що їх компетенція є загальнодержавною, тобто поширюється на всю територію України. Як зазначає І.Б. Коліушко, ці органи у своїй діяльності покликані представляти інтереси всієї держави, а не окремих її регіонів. Разом із тим, має чітко визначатись різниця між центральними органами виконавчої влади та Урядом, компетенція якого також є загальнодержавною. І така відмінність полягає у тому, що Кабмін є органом загальної компетенції, відповідальним за реалізацію державної політики в усіх сферах державної політики, а центральні органи виконавчої влади мають компетенцію у конкретних (спеціальних) сферах державної політики [108, с. 39].

Відповідно до Указу Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 р. до системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Як показує практика, на сьогоднішній день центральні органи виконавчої влади створюються та діють у різноманітних формах: адміністрації, комітету, управління, комісії, служби, агентства, департаменту, фонду, інституту. Проте чіткого поняття та критеріїв утворення центральних органів виконавчої влади у названих організаційно-правових формах не дає жоден нормативно-правовий акт

в Україні. Більше того, аналіз виконуваних діючими центральними органами виконавчої влади завдань, функцій і повноважень засвідчив, що органи з однаковою організаційно-правовою формою різняться за своєю правовою природою та призначенням у системі органів виконавчої влади [109, с. 59].

З метою чіткого законодавчого регулювання зазначеного питання, в основу класифікації центральних органів виконавчої влади розробниками законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» пропонується не відмінності у їх функціях, а різницю в організації діяльності центральних органів виконавчої влади, у зв'язку з чим слід розрізняти два види «інших центральних органів виконавчої влади»: «державні комітети» та «колегіальні центральні органи виконавчої влади».

Державний комітет, на відміну від міністерства, утворюватиметься для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, його діяльність спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра, що узгоджуватиметься з положеннями ч. 4 ст. 22 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», за якою діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується міністрами у формі: 1) формування державної політики у відповідній сфері та здійснення контролю за її реалізацією; 2) внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених центральним органом виконавчої влади проектів нормативно-правових актів; 3) погодження проектів нормативно-правових актів відповідного центрального органу виконавчої влади; 4) затвердження структури відповідного центрального органу виконавчої влади; 5) внесення пропозицій Прем'єр-міністрові України щодо призначення на посаду та звільнення з посади Кабінетом Міністрів України керівника відповідного центрального органу виконавчої влади; 6) внесення подання Кабінету Міністрів України щодо призначення на посаду та звільнення з посади заступників керівника відповідного центрального органу виконавчої влади.

Колегіальні центральні органи виконавчої влади утворюватимуться у випадках, передбачених законом, для здійснення регулювання у сферах природних

монополій та суміжних ринків. Вони керуватимуться у своїй діяльності принципами незалежності та колегіальності у прийнятті рішень. Усі питання, вирішення яких віднесене законом до сфери повноважень цього центрального органу виконавчої влади, вирішуватимуться шляхом колегіального розгляду питань. При цьому обов'язковою умовою його дієвості та прийняття легітимних рішень має бути наявність кворуму в засіданні колегіального центрального органу виконавчої влади [109, с. 60].

Особливістю правового статусу, функцій та повноважень, порядку видання нормативно-правових актів, взаємовідносин колегіальних центральних органів виконавчої влади з іншими державними органами має визначатись Конституцією та законами України.

Проектом Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, що є, фактично, новою редакцією Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р., пропонується реформувати центральні органи виконавчої влади наступним чином. До центральних органів виконавчої влади слід віднести:

1. Міністерства – головні органи у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у найважливіших сферах суспільного та державного життя, спрямованої передусім на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

2. Існуючі сьогодні «інші центральні органи виконавчої влади» мають бути реорганізовані в урядові органи в системі відповідних міністерств, якщо вони здійснюють адміністративні повноваження, спрямовані на приватних осіб, або в департаменти міністерств, якщо вони відповідальні за формування державної політики у певній сфері, крім органів передбачених Конституцією України, та незалежних регуляторів. Урядові органи повинні виконувати всі адміністративні функції виконавчої влади, тобто: управління окремими підгалуззями (служба), надання адміністративних послуг та управління об'єктами державної власності (агентство), здійснення контрольних-наглядових функцій (інспекція) та не повинні мати право видавати нормативно-правові акти.

3. Незалежні регулятори – здійснюють державне регулювання у сфері

природних монополій та суміжних ринків шляхом встановлення тарифів, допуску на ринки (ліцензування), контролю за якістю товарів (послуг) тощо.

4. Незалежно від міністерств повинні функціонувати органи виконавчої влади, які визначені Конституцією України (конституційні органи виконавчої влади). Кабінет Міністрів здійснює передбачене п. 9 ст. 116 Конституції України повноваження щодо спрямування і координації діяльності таких органів шляхом нормативно-правового регулювання в сфері їх функціонування у межах, передбачених відповідними законодавчими актами [110, с. 43–44].

Міністерства, державні комітети та деякі інші центральні органи виконавчої влади мають у своєму підпорядкуванні місцеві органи (підрозділи). Ними є управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, а також самостійні місцеві органи, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій (наприклад, територіальні органи Міністерства юстиції тощо).

На місцях виконавча влада здійснюється головним чином обласними і районними, а також Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями [111].

Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції, законам України та іншим актам законодавства, можуть бути скасовані Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи головою державної адміністрації вищого рівня.

Кабінет Міністрів України заслуховує звіти місцевих державних адміністрацій, їх голів, а також проводить перевірки їх діяльності. Голови обласних державних адміністрацій у разі потреби інформують Президента України та Кабінет Міністрів України і щорічно звітують перед ними про виконання місцевими державними адміністраціями покладених на них повноважень, а також про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України та практики його реалізації,

системи державного управління.

Відповідно до ст. 21 Закону в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля місцева державна адміністрація має такі повноваження: 1) розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; 2) розпоряджається землями державної власності відповідно до закону; 3) 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; 4) вживає заходів до відшкодування шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами; 5) вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; 6) інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення; 7) організовує роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян; 8) 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; 9) 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.

Відповідно до ст. 31 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [111] управління, відділи та інші структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні відповідним центральним органам виконавчої влади. У разі визнання центральним органом роботи відповідного



структурного підрозділу місцевої державної адміністрації або її керівника незадовільною, керівник відповідного центрального органу звертається з умотивованим поданням до голови місцевої державної адміністрації. Голова місцевої державної адміністрації зобов'язаний розглянути це подання і не пізніше як у місячний термін дати обґрунтовану відповідь або прийняти рішення.

У період, що передував екологічній кризі, яка чітко проявилася в 60-х рр. ХХ ст., державне управління у сфері охорони довкілля здійснювалось широким колом державних органів, як правило, в межах існуючих державних структур, а іноді для виконання природоохоронних функцій в них створювались спеціалізовані підрозділи. Наприклад, у США тривалий час функції управління охороною вод і атмосферного повітря виконувались Міністерством охорони здоров'я; в Японії природоохоронні функції здійснювались Міністерство зовнішньої торгівлі та промисловості та Міністерством будівництва.

Природоохоронне законодавство в економічно розвинутих країнах в основному в 70-х рр. минулого століття передбачило спеціальні державні структури. Як правило, в цих державах функціонують два види органів – консультаційні (дорадчі) та виконавчо-розпорядчі. У теперішній час спеціальні органи функціонують практично у всіх державах світу. Якщо охарактеризувати завдання консультаційних органів, то вони зводяться до інформування органів виконавчої влади про стан навколишнього природного середовища; прогнозування впливу на довкілля проектів розвитку в процесі їх розробки і втілення; поєднання інтересів різних відомств, державного апарату з інтересами суб'єктів господарювання, в основному монополій.

Згідно з положеннями законодавства в більшості зарубіжних країн головними виконавчо-розпорядчими органами у сфері охорони довкілля є міністерства, служби, агентства, комітети, до кола завдань яких входить розроблення екологічної політики, підготовка і координація програм щодо охорони довкілля, розробка екологічних стандартів, моніторинг, надання науково-методичної технічної та фінансової допомоги регіональним і місцевим органам влади, забезпечення виконання вимог природоохоронного законодавства,

міжнародна співпраця [35, с. 93–94].

У Німеччині екологічне управління в основному є справою земель. На федеральному рівні управлінням у сфері охорони довкілля займається створене в 1986 р. Міністерство охорони довкілля, захисту природи та радіаційної безпеки, яке наділене управлінськими функціями (планування і комунікація екологічної політики, підготовка законів та норм з управління) і не має виконавчих функцій у тому розумінні, що воно не несе відповідальності за безпосереднє виконання екологічного законодавства. Цьому Міністерству підпорядковуються: Екологічна федеральна служба (виконує передусім функцію забезпечення роботи міністерства науковою експертизою, виконує збір, обробку і підготовку екологічних даних, а також екологічну освіту); Федеральна служба захисту природи (здійснює охорону природи і ландшафтів); Федеральна служба із захисту від радіаційного впливу (виконує управлінські функції у сфері використання атомної енергії, а також відповідальна за державне зберігання ядерних матеріалів і радіоактивних речовин). Федеральним органом, відповідальним за дозволи для введення в обіг та випуск генно-інженерно-модифікованих організмів, є Інститут Роберта Коха. За випуск біоцидів відповідає Федеральне міністерство з охорони праці та трудової медицини, а за дозвіл за виробництво і використання засобів захисту рослин – Біологічний федеральний центр. Федеральні відомства мають право видавати основоположні приписи з питань мисливства, охорони природи та підтримки ландшафтів; землевідведення, організації територій і водопостачання тощо [112, с. 635–638].

У США формування органів державного екологічного управління бере початок з кінця XVIII ст. (першим федеральним відомством була Служба національних парків). Сьогодні у США у сфері природокористування та охорони довкілля можна виділити три рівні державного управління – федеральний, штатів і місцевий, які знаходяться в тісній взаємодії на основі договорів, планів, програм і проектів, що приймаються для виконання екологічних вимог законодавства.

Після реорганізації управління у галузі охорони довкілля у зв'язку з загостренням екологічної кризи федеральний уряд залишив за собою функцію

виконання завдань з визначення політики, здійснення загального керівництва і контролю у сфері природоохоронних заходів, надання технічної, фінансової та іншої допомоги, а до штатів перейшли основні обов'язки з практичної реалізації федеральної політики. Екологічне управління на місцевому рівні також займається практичним вирішенням деяких завдань з охорони природи.

На федеральному рівні у США на сьогоднішній день функціонують дві групи органів державного екологічного управління. Перша – це спеціалізовані органи, до яких відносяться Рада з глобальної екологічної політики, яка є організацією, незалежною від інших федеральних органів, що виконують функції з охорони довкілля, і займається виключно екологічними питаннями, і Агентство з охорони навколишнього природного середовища, яке забезпечує виконання природоохоронних актів і наділене правом видавати нормативні акти (щодо установлення порядку проведення екологічної експертизи, обліку і попередження шкідливих впливів на довкілля, моніторингу атмосферного повітря тощо), що здійснює єдиний контроль за забрудненням навколишнього природного середовища, координацію усієї природоохоронної діяльності у США (в тому числі федеральних міністерств і відомств, які відповідають за різноманітні аспекти охорони довкілля), а також надає допомогу у вирішенні екологічних проблем урядам штатів та місцевим органам.

Друга група державних органів – це органи галузевого управління (в обов'язки яких входить виконання традиційних природоохоронних функцій), міністерства, основними завданнями яких є регулювання інших суспільних відносин. Додаткові обов'язки цих органів склалися під впливом галузевих нормативних правових актів, що мають відношення до охорони природи. Це закони, що регулюють земельні, лісові, водні відносини, регламентують використання пестицидів, охорону тваринного світу тощо. Поштовхом до створення в системі традиційних міністерств підрозділів, що відповідають за охорону довкілля стало прийняття Закону про національну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, який вплинув на зміну організації, функцій та діяльності федеральних органів [113, с. 66–70].

Основними завданнями охорони довкілля в Республіці Білорусь є попередження шкідливого впливу господарської чи іншої діяльності, оздоровлення навколишнього середовища, покращення його якості. Функції державного управління у сфері екології в державі здійснюють органи загальної, спеціальної, міжвідомчої та галузевої компетенції.

До спеціальних органів відносяться: Міністерство природних ресурсів і охорони навколишнього середовища; Комітет по земельних ресурсах, геодезії та картографії; Міністерство лісового господарства; Державна інспекція охорони тваринного і рослинного світу при Президентові Республіки Білорусь.

Органами галузевої компетенції є Міністерство охорони здоров'я та Міністерство внутрішніх справ.

Третій вид органів – це Міністерство сільського господарства та продовольства, Міністерство оборони, Міністерство з надзвичайних ситуацій.

Кожен із названих органів державного управління має підпорядковані йому органи на місцевому рівні [93, с. 136, 137].

Метою державного управління у галузі охорони довкілля в Україні відповідно до Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» [1] є реалізація екологічного законодавства, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Загальнодержавними органами державного управління є: Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Саме на ці органи покладається формування та реалізація національної екологічної політики, розробка і здійснення загальнодержавних екологічних програм, прийняття у випадках та в порядку, передбачених законами, нормативно-правових актів, що торкаються питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

До місцевих органів державного управління належать: Рада міністрів

Автономної Республіки Крим, районні та обласні державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади зокрема, підпорядковані: Мінприроди України – державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі, Державна інспекція охорони Чорного моря; Держкомзему України – обласні, районні, міські управління (відділи) земельних ресурсів; Держводгоспу України – обласні управління по меліорації і водному господарству та басейнові управління водних ресурсів; Міністерству охорони здоров'я України – санітарно-епідеміологічні служби Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст Києва та Севастополя, міст з районним поділом тощо). Ці органи забезпечують реалізацію національної екологічної політики з урахуванням екологічних інтересів населення областей, районів, міст, селищ, сіл при прийнятті рішень щодо розвитку продуктивних сил, розміщення, реконструкції, будівництва виробничих та інших господарських об'єктів, надання дозволів на спеціальне природокористування і будь-яких інших питань економічного та соціального розвитку відповідних територій.

За характером, напрямками роботи, повноваженнями розрізняють органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища загальної, спеціальної, функціональної та галузевої компетенції.

Органами загальної компетенції, тобто органами, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення питань економічного і соціального розвитку держави та окремих регіонів, є Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Органами державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища спеціальної компетенції є центральні органи виконавчої влади та урядові органи державного управління з підпорядкованими їм

територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації екологічної політики на загальнодержавному та місцевому рівнях є єдиним, головним призначенням. Такими органами є:

– Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України), що призначене здійснювати комплексне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення природних ресурсів, забезпечувати належне функціонування державної гідрометеорологічної служби, а також координувати діяльність центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій у цій галузі [114];

– Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем України), призначений для забезпечення реалізації державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин, у тому числі з питань використання, відтворення та охорони земель [115];

– Державний комітет України по водному господарству (Держводгосп України), який відповідальний за формування та реалізацію державної політики розвитку водного господарства та меліорації земель в Україні і здійснення заходів щодо раціонального використання водних ресурсів [116];

– Державний комітет лісового господарства України (Держкомлісгосп України), на який покладено внесення у встановленому порядку пропозицій Міністрові охорони навколишнього природного середовища щодо формування державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, полювання та мисливського собаківництва, забезпечує їх реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, що належать до його компетенції [117];

Урядові органи державного управління зі спеціальними повноваженнями:

– Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція), основним завданням якої є здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, екологічну безпеку [118];

– Державна інспекція з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів (Держлісінспекція), яка діє у складі Мінприроди і йому підпорядковується. Її основними завданнями є: участь у межах своєї компетенції у реалізації державної політики у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів [119];

– Державна служба заповідної справи, яка має сприяти реалізації державної політики у сфері збереження та невиснажливого використання природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів та об'єктів [120];

– Державна гідрометеорологічна служба (Держгідромет), на яку покладено: здійснення управління і контролю у сфері гідрометеорологічної діяльності; організація гідрометеорологічного та кліматичного вивчення території України, функціонування системи гідрометеорологічних спостережень і прогнозування, здійснення в установленому порядку гідрометеорологічного забезпечення та обслуговування, ведення галузевого державного архіву даних спостережень [121];

– Державний комітет рибного господарства України (Держкомрибгосп), який є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики [122]. Його основним завданням є участь у реалізації державної політики у галузі рибного господарства і рибної промисловості, охорони, використання і відтворення водних живих ресурсів.

Спеціальні повноваження в галузі охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки мають також:

– Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ України), яке відповідає за забезпечення санітарного та епідеміологічного стану населення в країні [123];

– Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, яке утворене внаслідок реорганізації Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та Державного комітету України з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи відповідно до Указу Президента України «Про Міністерство України

з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 20 квітня 2005 р. № 681 [124].

Це міністерство є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, рятувальної справи, пожежної безпеки, з питань захисту населення і територій від наслідків Чорнобильської катастрофи, в тому числі з питань соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, перетворення об'єкта «Укриття» в екологічно безпечну систему, реабілітації забруднених унаслідок Чорнобильської катастрофи територій.

Реалізація функції охорони навколишнього природного середовища здійснюється й іншими органами виконавчої влади, завданням яких є забезпечення реалізації державної політики в окремих галузях економіки чи сферах управління. Повноваження цих органів в галузі охорони природи можуть мати галузевий характер, тобто поширюватися на певну сферу економіки (промисловість, енергетику, сільське господарство, транспорт тощо), тобто спрямовані на здійснення певної державної функції (статистичного обліку, розробки стандартів, управління фінансами, організації науки тощо) з правом у межах своєї спрямованості координувати діяльність інших органів державного управління [55, с. 204].

Галузевий характер, зокрема, мають повноваження Міністерства палива та енергетики, Міністерства аграрної політики України, Державного комітету промислової політики України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України. У положеннях про ці органи визначається їх статус як головних органів у системі центральних органів виконавчої влади з певних питань і в контексті з основними завданнями повноваження зазначених органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.



### *2.1.3. Принципи діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави*

Від ефективності адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави залежить стан збереження природного середовища, існування людини, гармонізація взаємовпливів суспільства і довкілля, що є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України.

Адміністративна діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави – це цілеспрямована виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність органів виконавчої влади, яка полягає в організації та практичному здійсненні адміністративно-правових заходів, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища, захисту життя і здоров'я людини.

Для того, щоб кожна діяльність здійснювалась якісно, необхідно визначити, науково обґрунтувати та закріпити на законодавчому рівні правові засади та принципи її реалізації. Діяльність органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища ґрунтується на принципах, які відображають вихідні положення щодо організації державного управління в даній сфері, що визначені в законах та інших нормативно-правових актах, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства та природи.

Передусім слід зазначити, що слово «принцип» усталено вживається з часів Середньовіччя, беручи своє коріння з давньофранцузького слова «*principe*», та латинського «*principium*» (центральне пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь), які, своєю чергою, походять від латинського «*princeps*» – лідер, імператор, особа в руках якої зосереджена вся повнота влади. Необхідність розробки принципів у період Середньовіччя пов'язана, на думку Ю. Задорожного, з необхідністю врегулювання стосунків та забезпечення співіснування різних систем права та органів, що їм підпорядковувалися [125, с. 273].

Серед численних груп значень поняття «принцип», що зустрічаються в довідково-енциклопедичних джерелах, виділяють наступні чотири, які дають визначення юридичної природи даної категорії:

1. Принцип як основоположна правда, закон, доктрина або припущення (підгрупи: 1) принцип як загальне правило або стандарт; 2) принцип як сукупність моральних та етичних стандартів).

2. Принцип як визначена наперед політика або спосіб дії.

3. Принцип як основна або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу чи окремі характеристики поведінки.

4. Принцип як правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів чи механічних процесів [126, с.15].

Принцип – основоположне начало, основне положення, вихідний пункт, передумова якої-небудь теорії, концепції [79, с. 447]; центральне пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь [77, с. 561].

У науковій юридичній літературі під принципами права розуміють керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [18, с. 88].

Сучасні демократичні цінності європейської цивілізації відіграють провідну роль у трансформації правової системи України. Вітчизняні представники науки адміністративного права та державного управління єдині у своїх поглядах щодо необхідності проведення комплексної адміністративно-правової реформи та переосмислення ключових положень адміністративно-правової доктрини України на основі загальноновизнаних демократичних цінностей. При цьому європейські принципи адміністративного права визнаються пріоритетним орієнтиром державно-правових реформ, перегляду основоположних засад побудови вітчизняних адміністративно-правових інститутів. Запровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації, на думку А.А. Пухтецької, виступає однією з передумов розвитку в Україні правової держави, утвердження верховенства права, громадянського суспільства, забезпечення всебічної

реалізації прав та свобод, законних інтересів громадян [127, с. 44, 45].

Як зазначається в юридичній літературі, принципи набувають значення імперативних вимог, конкретних правил і зобов'язують суб'єкта правозастосування до конкретної поведінки чи встановлюють певні заборони. За допомогою таких ідей законодавство держави збагачується загальнолюдськими правовими цінностями [128, с. 92].

Принципи повинні бути в першу чергу дієвими. Для цього в тексті кожного закону їх зміст повинен бути розкритий якнайбільш чітко і детально. Також, на нашу думку, надзвичайно важливим є узгодження з принципами усіх правових приписів, що містяться у тому чи іншому законодавчому акті, що їх стосується. Від цього залежить якість і ефективність даного нормативно-правового акту і його здатність регулювати конкретну сферу суспільних відносин.

Принципи організації та функціонування державної влади, на переконання В. Скрипнюка, можна визначити, з одного боку, як основоположні ідеї, на основі яких це відбувається, а з другого – як закономірності чи взаємозв'язки її елементів, що дістають вияв у відповідних наукових положеннях, закріплених у праві та застосовуваних у теоретичній та практичній діяльності, спрямованій на здійснення державної влади.

Вчений вважає, що проблема аналізу принципів функціонування державної влади може бути досліджена принаймні в двох аспектах. Одним з них є диференційоване вивчення окремих гілок державної влади, мета якого полягає у ретельному описі тих специфічних ознак, які їй дозволяють вести мову про окремі функції законотворення, управління та здійснення правосуддя. Другий аспект – це інтегрований шлях розв'язання проблеми, який передбачає виділення на основі певного абстрагування від процесів функціонування окремих гілок державної влади загальних закономірностей останнього як єдиної й цілісної системи комплексної політико-правової взаємодії [129, с. 3].

У контексті проведення даного наукового дослідження необхідно наголосити, що перед нами стоїть завдання визначення та аналізу принципів діяльності не виконавчої влади загалом, а лише тих органів названої гілки влади,

на які покладено здійснення функції охорони довкілля.

Основа системи принципів адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері охорони природи складають загальні принципи конституційного, адміністративного та екологічного права. Це твердження пояснюється наступним: Конституція України закріплює принципи діяльності держави, спрямовані на охорону довкілля та утвердження екологічної безпеки; адміністративне право за допомогою своїх засобів (норм, відносин, законодавства, методів, форм, компетенції суб'єктів, способів реалізації норм) формулює засади і закономірності діяльності органів виконавчої влади, які організують та виконують функцію охорони природи; і, нарешті, екологічне право формулює основні системоутворюючі ідеї, спрямовані на досягнення цілей екологічної політики держави, що знаходять своє втілення в екологічних правовідносинах.

Слід звернути увагу на динамічність процесу формування адміністративно-правових принципів діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави, що є їх сучасною особливістю. Крім того, принципи мають ще й важливу стабілізуючу роль, оскільки вони:

- відображають найбільш істотні, основні, об'єктивно зумовлені закономірності, відносини і взаємозв'язки в системі організації та здійснення природоохоронної функції органами виконавчої влади;
- забезпечують ефективність економіко-правового механізму охорони довкілля вищеназваними органами;
- зумовлюють соціальну цінність відносин, які мають місце у природоохоронній діяльності органів виконавчої влади.

У нашій державі правові принципи охорони навколишнього природного середовища сформульовані вченими на основі досягнень правової доктрини з урахуванням екологічної ситуації України. Основоположні ідеї, відображені в законі, стають правовими нормами, набувають державно-владного характеру.

Так, ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1] закріплює такі основні принципи охорони навколишнього природного середовища:

- пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість дотримання екологічних стандартів, нормативів і 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 та цілісності природних об'єктів і комплексів;
- науково обгрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;
- обов'язковість екологічної експертизи;
- 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;
- стягнення збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів, компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;
- вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної

зміненості 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.

Державне управління природокористуванням та охороною довкілля ґрунтується на основі низки специфічних принципів, до яких російська учена Н.О. Гейт відносить: законність управління; комплексний (всестронній) підхід до вирішення питань природокористування й охорони довкілля; поєднання організації і басейнового, і адміністративно-територіального управління; розподіл господарсько-експлуатаційних та контрольно-наглядових функцій під час організації діяльності спеціально уповноважених державних органів; якомога ефективніше виконання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища в межах реально існуючих економічних можливостей [35, с. 54].

Узагальнюючи засадничі положення діяльності органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, можна виділити основні принципи державного управління в цій сфері суспільних відносин, а саме: забезпечення законності при здійсненні державного управління; поєднання комплексного та диференційованого підходів щодо управління охороною навколишнього природного середовища; поєднання державного управління з самоврядним управлінням у цій сфері; запровадження басейнового управління; програмно-цільове забезпечення розробки та реалізації заходів у галузі охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів.

Принцип законності при здійсненні державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища означає, що органи державного управління у цій сфері, їх посадові особи в процесі своєї діяльності мають керуватися приписами законодавства, що визначають їх повноваження, порядок

прийняття відповідних управлінських рішень (щодо реалізації проектів господарської діяльності, зупинення чи припинення екологічно небезпечної виробничої та іншої господарської діяльності, організації заповідників тощо), надання управлінських послуг екологічного характеру (надання екологічної інформації за запитами громадян; організації та здійснення лабораторного визначення показників складу та властивостей проб, відібраних з об'єктів довкілля, скидів, викидів, відходів; підготовки документації щодо проведення акредитації вимірювальних лабораторій підприємств; підготовки документації щодо дотримання екологічних вимог об'єктами, що приватизуються, тощо) та екологічні вимоги щодо заходів, які вони мають розробляти з метою забезпечення охорони довкілля, екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів.

Принцип законності є фундаментальним принципом, який одночасно є загальним стандартом розбудови європейської правової системи. Законність – це режим або стан відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного здійснення всіма суб'єктами права [130, с. 98].

Законність може розумітися як принцип організації та діяльності державного механізму, як властивість поведінки у сфері правового регулювання, що відображається в його відповідності юридичним нормам, як режим суспільного життя.

Законність як принцип організації та діяльності механізму держави є першоосновою, ідеєю і вимогою, що з неї випливає. Формування та функціонування державних органів повинні відбуватися виключно на основі законів і відповідних нормативних актів [131, с. 17].

Законність у сфері державного управління охороною довкілля забезпечується судовим захистом екологічних прав юридичних і фізичних осіб у випадку їх порушення органами виконавчої влади чи їх посадовими особами, притягненням посадових осіб органів виконавчої влади до юридичної відповідальності за порушення еколого-правових вимог та інших приписів

законодавства, що регламентує діяльність органів державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища.

Запровадження принципу поєднання комплексного та диференційованого підходів в управлінні охороною навколишнього природного середовища зумовлено, з одного боку, тим, що взаємозалежність природних ресурсів, нерозривність екозв'язків у природних процесах потребує проведення у цій сфері єдиної науково-технічної політики, координації зусиль усіх органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій і громадян у розробці та здійсненні заходів щодо охорони довкілля, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки; комплексність передбачає й усебічне врахування всіх чинників (екологічних, економічних, технічних, соціальних тощо), що можуть вплинути на ефективність природоохоронних заходів, а з іншого боку, – притаманна окремим природним ресурсам особливість (екологічна, репродуктивна тощо) зумовлює необхідність виділення спеціалізованого управління щодо їх охорони та використання.

Принцип поєднання державного управління із самоврядним управлінням в галузі охорони навколишнього природного середовища. Таке поєднання зумовлено характером екологічних проблем, розв'язання яких потребує узгоджених дій з боку органів державного управління та місцевого самоврядування. Так, органи місцевого самоврядування не можуть бути сторонніми спостерігачами того, як використовуються на їх територіях природні ресурси не тільки місцевого, але й загальнодержавного значення, стан яких впливає на екологічні умови життєдіяльності населення відповідної території.

Вирішення питань місцевого значення у правовій демократичній державі належить до територіальної громади безпосередньо, або до її органів, які створюються на основі виборів. Тому виокремлюються серед інших повноваження територіальної громади, а також органів місцевого самоврядування тому, що місцеве самоврядування є автономною формою публічної влади, природним правом громадян на вирішення цієї форми організації місцевого управління [132, с. 76].



Необхідність збалансованого підходу щодо врахування місцевих і загальнодержавних інтересів виникає й при вирішенні питання будівництва на певній території підприємств зі знешкодження побутових чи виробничих відходів, електростанцій та інших господарських об'єктів, діяльність яких створює загрозу для довкілля. За таких обставин створюється правовий механізм взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування при прийнятті на територіальному рівні рішень із певних питань охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки.

З огляду на те, що природоохоронна функція виходить за межі конкретної держави, стаючи справою усього світового співтовариства, одним з основоположних на сьогодні виступає принцип міжнародної співпраці. Як зазначають Ю.М. Колосов та В.І. Кузнецов, «кожна держава, реалізуючи право на проведення національної політики охорони довкілля, повинна дотримуватись при цьому загальновизнаних принципів та норм сучасного міжнародного права» [133, с. 581]. Перехід багатосторонньої екологічної співпраці на постійну міждержавну основу відбувся ще на початку 70-х років минулого століття [134], в результаті чого на Стокгольмській конференції ООН 1972 р. були закріплені міжнародні принципи охорони навколишнього природного середовища. Одночасно глави держав і урядів ЄС доручили Європейській комісії розробити план дій у сфері охорони навколишнього середовища. На основі пропозицій Комісії з 1973 р. розробляються перші Екологічні програми, основний зміст яких зводиться до формулювання політичних пріоритетів у цій сфері та гармонізації у Співтоваристві термінових заходів охорони природи [135, с. 12].

У Декларації принципів Стокгольмської конференції ООН 1972 р. принцип міжнародної співпраці розкривається наступним чином (Принцип 24): «міжнародні проблеми, пов'язані з охороною та покращенням навколишнього середовища, слід вирішувати в дусі співпраці усіх держав, великих і малих на основі рівноправності. Співпраця, що ґрунтується на багатосторонніх та двосторонніх угодах чи іншій відповідній основі, є вкрай важливою для організації ефективного контролю, відвернення зменшення та усунення

негативного впливу на довкілля, пов'язаного з діяльністю, що ведеться у всіх країнах, і ця співпраця повинна бути організована таким чином, щоб належно були враховані суверенні інтереси всіх держав» [136, с. 682-687].

Необхідність міжнародної природоохоронної співпраці обумовлена цілою низкою об'єктивних факторів, які умовно поділяють на два види: 1) природно-екологічні (єдність біосфери Землі; наявність універсальних природних об'єктів та ресурсів (таких як Світовий океан, атмосферне повітря, озоновий шар атмосфери, навколосезонний космічний простір, Антарктика); оголошення певних природних об'єктів частиною світової спадщини тощо) і 2) соціально-економічні (зацікавленість народів у справедливому обміні економічними засобами життя, що базуються на використанні природних багатств; перетворення сучасного світового господарства в єдиний, цілісний організм; вільне і безперешкодне пересування через державні кордони забруднюючих речовин тощо) [137, с. 178–182].

Серед деяких політиків та юристів дотепер побутує думка, що питання навколишнього природного середовища та екологічної безпеки відносяться до сфери «внутрішніх» чи підлягають вирішенню швидше на двохсторонній, ніж на багатосторонній основі. Трапляються випадки й справді ефективної роботи такого рівня співпраці. Проте зіставлення тут видається недоречним і слід вкрай обережно підходити до кваліфікації екологічних проблем як внутрішніх, але «таких, що потребують для свого вирішення засобів на міжнародному рівні» [138, с. 749].

Сьогодні, в умовах екологічної кризи, все чіткіше окреслюється нездатність численних концепцій і програм, нормативно-правових актів держав відвернути глобальну екологічну катастрофу. Необхідним є нетрадиційний підхід, який повинен оцінюватися за єдиним критерієм – імперативу рятування людства. У контексті цього імперативу була навіть висунута думка про необхідність створення наднаціонального управлінського механізму, міжнародної екологічної адміністрації [139].

Юридичний зміст принципу міжнародної співпраці у сфері охорони довкілля та раціонального природокористування реалізується через юридичний обов'язок держав, незалежно від їх суспільного і державного ладу, співпрацювати

одна з одної щодо питань підтримання миру і міжнародної (зокрема й екологічної) безпеки, а також сприяти удосконаленню міжнародного екологічного правопорядку.

Запровадження принципу басейнового управління зумовлено екологічним та економічним значенням річкових басейнів, які можуть охоплювати територію декількох адміністративно-територіальних одиниць. У межах річкових басейнів замикаються кругообіги речовин, поширюються та акумулюються забруднюючі речовини, здійснюється розміщення об'єктів виробництва. Метою запровадження басейнового управління є створення умов для управління річковим басейном як єдиним цілим, забезпечення економічної цілісності басейнового водогосподарського комплексу, створення належних умов для збалансованості використання, охорони та відтворення водних ресурсів, запобігання порушенню умов формування водного стоку, прояву шкідливої дії вод.

Принцип програмно-цільового забезпечення розробки і реалізації заходів у галузі охорони довкілля, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання природних ресурсів є ключовим у цій сфері державного управління, дає змогу поєднати цілі та завдання охорони довкілля на перспективний період зі спрямованими на їх виконання конкретними заходами організаційного, технічного, наукового та іншого характеру, ресурсним (фінансовим, матеріально-технічним) забезпеченням цих заходів, а також із відповідальними за їх розробку та реалізацію органами. Програмно-цільовий принцип реалізується шляхом підготовки державних екологічних програм, розділів з питань екологічної безпеки, охорони довкілля у складі державних програм економічного та соціального розвитку держави та в інших програмних документах (зокрема, в: Загальнодержавній програмі розвитку водного господарства, затвердженій Законом України від 17 січня 2002 р.; Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки, затвердженій Законом України від 21 вересня 2000 р.; Національній програмі екологічного оздоровлення басейну Дніпра та поліпшення якості питної води, затвердженій Постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1997 р.; Програмі перспективного розвитку

заповідної справи в Україні («Заповідники»), затвердженій Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 1994 р.).

Підсумовуючи, можемо зробити висновок, що до державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища залучені численні органи виконавчої влади різних рівнів. Вони складають систему суб'єктів, об'єднаних предметною сферою їх діяльності. Свої повноваження відповідні органи державного управління реалізують за допомогою адміністративних та економічних методів, шляхом видання підзаконних розпорядчо-виконавчих актів і здійснення організаційних заходів у галузі охорони навколишнього природного середовища та природокористування (*додаток А*).

Діяльність органів державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища ґрунтується на принципах, які відображають вихідні положення щодо організації державного управління в даній галузі, що визначені в законах та інших нормативно-правових актах, що регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства та природи.

## **2.2. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади загальної компетенції у сфері охорони природи**

Природоохоронна функція об'єктивно виходить за межі конкретної держави, стаючи справою всього суспільства. Але вирішення сучасних глобальних екологічних проблем, слід починати зі створення та вдосконалення механізму і принципів реалізації цієї функції у кожній конкретній державі. Адже тільки вона (держава) володіє необхідними засобами і можливостями мобілізації зусиль усіх організацій, може реально забезпечити охорону навколишнього природного середовища.

Функцію з охорони природи держава делегує уповноваженим на це державним органам. Теорія держави і права трактує державний орган як юридично оформлену, організаційно зумовлену частину державного механізму, що складається з державних службовців, які наділені державно-владними

повноваженнями і необхідними матеріальними засобами для здійснення в межах своїх повноважень певних завдань і функцій держави.

З урахуванням існуючих теорій розвитку держави і права відомий український вчений-адміністративіст О.І. Остапенко виокремлює наступні характерні ознаки органу держави: а) наявність владних повноважень; б) наявність певної економічної та організаційної самостійності у вирішенні завдань і функцій, які належать державному органу; в) виконання державним органом завдань та функцій, які є складовою діяльності держави загалом; г) наявність у державного органу необхідних матеріальних ресурсів (засобів), за допомогою яких державний орган виконує свої завдання [140, с. 6].

Адміністративно-правовим статусом у сфері публічного управління наділений носій (власник) прав та обов'язків, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатний надати права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [88, с. 73].

З визначення, запропонованого В.К. Колпаковим, випливає, що «претендент» на статус суб'єкта адміністративного права за своїми особливостями потенційно здатний бути носієм суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління, тобто повинен мати комплекс соціальних передумов, що дозволяють надати йому суб'єктивні права та обов'язки.

До таких особливостей (соціальних передумов) належать: а) зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системоутворюючих ознак; б) персоніфікація в суспільних відносинах управлінського типу; в) здатність виражати і здійснювати або персоніфіковану волю у відносинах з державою, або державну волю у процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. «Претендент», який має названі особливості, набуває статусу суб'єкта тільки в тому разі, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) прав та обов'язків, які реалізуються останнім у сфері державного управління.

Таким чином, соціальні особливості спричинюють комплекс передумов, які свідчать про потенційну можливість бути суб'єктом, а адміністративно-правові

норми, використовуючи ці передумови, по-перше, перетворюють «претендента» на суб'єкта, по-друге, визначають його місце і роль у сфері державного управління.

Потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права та обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), наявність суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління формують адміністративно-правовий статус суб'єкта, є складовими адміністративної правосуб'єктності [88, с. 73–74].

Адміністративне право наділяє правосуб'єктністю велике коло учасників суспільних зв'язків, про що свідчить значна кількість управлінських відносин у суспільстві, а система суб'єктів адміністративного права складніша, ніж системи суб'єктів будь-якої іншої галузі права.

Суб'єктами адміністративного права є органи виконавчої влади, а також внутрішні частини (структурні підрозділи) їх апарату і посадові особи, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрація підприємств, установ, організацій, виконавчі структури органів місцевого самоврядування. Суб'єктами адміністративного права слід визнати й структурні частини підприємств, установ, організацій. Суб'єктами адміністративного права також є громадяни, іноземні громадяни та особи без громадянства.

Таким чином, для адміністративного права характерна наявність значної кількості суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими властивостями. Цим зумовлене й існування кількох варіантів їх класифікації. Суб'єктів адміністративного права можна поділити: залежно від приналежності до державних структур – на державні організації та їх представників і недержавні організації та їх представників; на суб'єктів колективних та індивідуальних; на фізичних і юридичних осіб; на суб'єктів, які здійснюють виконавчу владу, і суб'єктів, що належать до інших гілок влади тощо [84, с. 116].

Важливе місце у системі суб'єктів адміністративного права посідають органи виконавчої влади, які є різновидом органів держави. Беззаперечним є

твердження, що органи виконавчої влади, на які покладається виконання природоохоронної функції, наділені такими ознаками: 1) утворюються в законодавчому порядку, який визначає їх компетенцію; 2) є самостійним елементом державного апарату, діють спеціалізовано в системі інших органів, а також володіють владними повноваженнями; 3) тісно взаємодіють між собою [24, с. 206].

Оскільки органами виконавчої влади розробляються і реалізуються державно-владні рішення, їх варто відрізнити від тих організаційних структур держави, у яких створюються матеріальні, соціальні й культурні цінності. Насамперед: а) від державних підприємств, що здійснюють економічну діяльність на базі державної власності; б) від державних установ, що надають соціальні й культурно-духовні послуги; в) від державних організацій, що виконують організаційні функції в різних соціальних сферах.

Відокремлення органів виконавчої влади від інших структур, на думку В.Б. Авер'янова, здійснюється за такими ознаками:

- органи виконавчої влади є організаційно оформленими колективами;
- вони є основними носіями виконавчої влади в державі;
- статус органів виконавчої влади, їх структура і діяльність регламентовані нормативно-правовим шляхом;
- ці органи є найважливішою складовою державного апарату загалом, здійснюють державні функції й реалізують публічний інтерес;
- вони об'єднані єдиним керівництвом та підпорядкуванням, внаслідок чого діють узгоджено і цілеспрямовано;
- кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією щодо реалізації виконавчої влади у сфері публічного управління;
- в рамках своєї компетенції органи виконавчої влади самостійні в організаційному та функціональному відношеннях;
- ними здійснюється специфічний вид державної діяльності, яка за своїм юридичним змістом є виконавчо-розпорядчою;
- вони несуть відповідальність перед державою за свою діяльність [84, с. 116–117].

Функції виконавчої влади і види виконавчо-розпорядчої діяльності держави зумовлюють первинну спеціалізацію органів виконавчої влади за практичним здійсненням державного управління.

Суттєвою ознакою органів виконавчої влади є наявність державно-владних повноважень. Разом з іншими ця ознака дає можливість провести чітке розмежування між: а) державними органами, що є носіями державної виконавчої влади; б) державними організаціями, установами, підприємствами; в) недержавними органами та організаціями.

Державно-владні повноваження виражаються в компетенції органів виконавчої влади і практично реалізуються у прийнятих ними владних рішеннях. Вони оформляються у вигляді юридично обов'язкових нормативних та індивідуальних правових актів, що видаються ними від імені держави, а також знаходять своє відображення в конкретних діях і заходах, що здійснюються.

Отже, в аспекті ознак адміністративної правосуб'єктності, як влучно зазначає В.Б. Авер'янов, орган виконавчої влади є персоніфікованим суб'єктом адміністративного права і носієм виконавчої влади, має чітко визначену нормативно-правовим шляхом компетенцію щодо відповідної групи суспільних відносин, в ході реалізації яких приймає владні (юридично обов'язкові) рішення і здійснює інші юридично значимі дії [84, с. 118].

Компетенція (від лат. *competere* – досягати, бути відповідним, підходити; англ. *competence*) – сукупність встановлених нормативно-правовими актами завдань, функцій, прав та обов'язків (повноважень) державних органів, посадових осіб, громадських організацій, комерційних та некомерційних організацій [141, с. 457]; коло повноважень якогось органу чи посадової особи [77, с. 369].

За образним висловлюванням Ю.О. Тихомирова, компетенція – це „ключове поняття публічного права, вісь політичної боротьби, ядро конституційних і управлінських відносин” [142, с. 3].

Згідно з точкою зору представників теорії держави і права компетенція державного органу – це закріплена законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав і обов'язків), юридичної



відповідальності і предмета відання; компетенція державних органів має спеціальний характер і не є рівною для всіх органів держави [19].

Стрижнем для визначення компетенції органів виконавчої влади, на думку В.Б. Авер'янова, є їх повноваження, оскільки вони діють від імені держави, виконують її функції та наділяються державою певним обсягом державної влади для виконання цих функцій.

Компетенція органів виконавчої влади є організаційно-правовою категорією. Організаційний характер компетенції проявляється насамперед у тому, що компетенція органу в функціональному розумінні є критерієм відокремлення органів виконавчої влади один від одного, побудови їх системи. Здійснюючи безпосередній вплив на побудову (конструкцію) системи органів виконавчої влади, компетенція кожного окремого органу впливає на взаємозв'язки між іншими елементами цієї системи. Важливим є також те, що компетенція органів виконавчої влади зумовлює їх внутрішню структуру, визначає, так би мовити, «кількість і якість» структурних підрозділів кожного окремого органу [84, с. 120].

Компетенція органів виконавчої влади, має правовий характер, оскільки закріплюється у відповідних нормативно-правових актах, що регулюють діяльність конкретних органів державної влади.

Компетенція кожного органу виконавчої влади визначається багатьма юридичними нормами, що мають різний ступінь конкретності, регламентується нормами не лише адміністративного, а й інших галузей права: конституційного, фінансового, екологічного, земельного тощо і виступає єдністю специфічних суб'єктивних прав та обов'язків. Компетенція є визначальним елементом інституційної та функціональної побудови органів виконавчої влади і державного апарату загалом, гарантованим способом уникнення дублювання повноважень та конкуренції між органами державної влади, що діють у конкретній сфері суспільних відносин, – тобто компетенція покликана обмежити коло їх діяльності.

Отже, компетенція органу виконавчої влади як організаційно-правова категорія є комплексом його повноважень, тобто прав і обов'язків, визначених

відповідним органом державної влади (Верховною Радою, Президентом України, Кабінетом Міністрів тощо) у певних нормативно-правових актах, шляхом реалізації яких орган виконавчої влади здійснює свою діяльність [84, с. 120].

У процесі реалізації природоохоронної функції держави важливу роль відіграють органи виконавчої влади загальної компетенції в галузі охорони довкілля.

Органами виконавчої влади загальної компетенції у сфері охорони навколишнього природного середовища є ті органи, для яких повноваження з питань охорони навколишнього природного середовища є лише складовими загальних повноважень щодо вирішення питань економічного розвитку держави та окремих регіонів. До таких органів відносяться: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у межах делегованих повноважень органів державного управління в галузі охорони довкілля.

Компетенція Кабінету Міністрів України у галузі охорони навколишнього природного середовища закріплена ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], відповідно до положень якої Кабінет Міністрів України у галузі охорони довкілля:

- а) здійснює реалізацію визначеної Верховною Радою України екологічної політики;
- б) забезпечує розробку державних цільових, міждержавних і регіональних екологічних програм;
- в) координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища;
- г) встановлює порядок утворення і використання Державного фонду охорони навколишнього природного середовища у складі Державного бюджету України та затверджує перелік природоохоронних заходів;
- д) встановлює порядок розробки та затвердження екологічних нормативів, лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, розміщення відходів;

е) встановлює порядок визначення збору та її граничних розмірів за користування природними ресурсами, забруднення навколишнього природного середовища, розміщення відходів, інші види шкідливого впливу на нього;

є) приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення;

ж) організує екологічне виховання та екологічну освіту громадян;

з) приймає рішення про зупинення (тимчасово) діяльності підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності та підпорядкування, в разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

и) керує зовнішніми зв'язками України в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Перелік вищезазначених повноваження Кабінету Міністрів України у вказаній сфері не є вичерпним, а отже Уряд може здійснювати й інші повноваження у галузі охорони довкілля відповідно до законодавства України.

Компетенція Уряду Автономної Республіки Крим у галузі охорони навколишнього природного середовища визначена ст. 18 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Згідно з нормами цієї статті Уряд Автономної Республіки Крим у галузі охорони навколишнього природного середовища на своїй території:

а) здійснює реалізацію законодавства України та Автономної Республіки Крим в галузі охорони навколишнього природного середовища;

б) організує розробку екологічних програм;

в) координує діяльність міністерств, відомств, а також підприємств, установ та організацій в Автономній Республіці Крим у питаннях охорони навколишнього природного середовища, незалежно від форм власності та підпорядкування;

г) встановлює порядок утворення і використання республіканського фонду охорони навколишнього природного середовища у складі республіканського бюджету Автономної Республіки Крим;

д) погоджує розміщення підприємств, установ і організацій;

е) організує управління і контроль в галузі охорони навколишнього природного середовища;

є) визначає в установленому порядку нормативи збору і розміри зборів за забруднення навколишнього природного середовища, розміщення відходів;

ж) затверджує за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів для підприємств, установ і організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком природних ресурсів загальнодержавного значення, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення, навколишнього природного середовища за межами території Автономної Республіки Крим, та ліміти на утворення і розміщення відходів;

з) організує проведення державної екологічної експертизи об'єктів, що створюються або функціонують на території Автономної Республіки Крим;

и) погоджує поточні і перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

і) організує ліквідацію екологічних наслідків аварій, залучає до її проведення підприємства, установи, організації, незалежно від підпорядкування та форм власності, і громадян;

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

й) організує екологічну освіту та екологічне виховання громадян.

Уряд Автономної Республіки Крим може здійснювати й інші повноваження, що не входять до компетенції республіканських органів державного управління України.

Компетенція виконавчих і розпорядчих органів місцевих Рад у галузі охорони навколишнього природного середовища визначено в ст. 19 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Так, виконавчі та розпорядчі органи місцевих Рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції:

- а) здійснюють реалізацію рішень відповідних Рад;
- б) координують діяльність місцевих органів управління, підприємств, установ та організацій, розташованих на території місцевої Ради, незалежно від форм власності та підпорядкування;
- в) організують розробку місцевих екологічних програм;
- г) визначають в установленому порядку нормативи збору і розміри зборів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів;
- д) затверджують за поданням органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами території цієї Ради, та ліміти на утворення і розміщення відходів;
- е) організують збір, переробку, утилізацію і захоронення відходів на своїй території;
- є) формують і використовують місцеві фонди охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів;
- ж) погоджують поточні та перспективні плани роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;
- з) забезпечують систематичне та оперативне інформування населення, підприємств, установ, організацій та громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення;
- и) організують екологічну освіту та екологічне виховання громадян;
- і) приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення.

Виконавчі і розпорядчі органи Рад можуть здійснювати й інші повноваження відповідно до законодавства України.

### **2.3. Адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади спеціальної компетенції, що забезпечують природоохоронну функцію держави**

Запроваджувана в Україні адміністративна реформа обумовила значні зміни в системі центральних органів виконавчої влади протягом останніх кількох років [105; 143]. Ці зміни торкнулися і системи органів виконавчої влади спеціальної компетенції в галузі охорони природи. Особливих змін зазнала досліджувана система у зв'язку з виданням Указу Президента України «Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 року № 1573 [105] та Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524 [114].

Згідно з зазначеними нормативно-правовими актами утворено Міністерство охорони навколишнього природного середовища України – на базі Міністерства екології та природних ресурсів, яке, у свою чергу, було утворено на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України, Комітету України з питань геології та використання надр, Комітету України з питань гідрометеорології, Державної адміністрації ядерного регулювання України, Головного управління геодезії, картографії та кадастру, Державної комісії у справах випробувань і реєстрації засобів захисту та регуляторів росту рослин і добрив, які ліквідовані. Відповідно до цього Указу ліквідовано також Державний комітет рибного господарства України, Комітет України по нагляду за охороною праці.

Центральне місце в системі належить Міністерству охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України). Мінприроди України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади в галузі

охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Діяльність Мінприроди України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

Мінприроди є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

До компетенції Мінприроди, відповідно до ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» його органів на місцях належать:

а) здійснення комплексного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища в республіці, проведення єдиної науково-технічної політики з питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів, координація діяльності міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій в цій галузі;

б) державний контроль за використанням і охороною земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони республіки, а також за додержанням норм екологічної безпеки;

в) організація моніторингу навколишнього природного середовища, створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, положення про яку затверджується Кабінетом Міністрів України;

г) затвердження нормативів, правил, участь у розробці стандартів щодо регулювання використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів;

д) здійснення державної екологічної експертизи;

е) одержання безоплатно від міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій інформації, необхідної для виконання покладених на нього завдань;

є) видача дозволів на захоронення (складування) відходів, викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище, на спеціальне використання

природних ресурсів відповідно до законодавства України;

ж) обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднюючих речовин;

з) подання позовів про відшкодування збитків і втрат, заподіяних в результаті порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

и) складання протоколів та розгляд справ про адміністративні правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

і) керівництво заповідною справою, ведення Червоної книги України;

ї) координація роботи інших спеціально уповноважених органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів;

й) здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони навколишнього природного середовища, вивчення, узагальнення і поширення міжнародного досвіду в цій галузі, організація виконання зобов'язань України відповідно до міжнародних угод з питань охорони навколишнього природного середовища;

к) встановлення порядку надання інформації про стан навколишнього природного середовища;

л) встановлення порядку організації та проведення публічних слухань або відкритих засідань з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище.

Мінприроди виконує й інші функції відповідно до положення про нього, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Мінприроди є головним (провідним) органом у системі центральних органів



виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, екологічної безпеки, заповідної справи, поводження з відходами, формування, збереження та використання екологічної мережі, геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр.

У межах своїх повноважень Мінприроди організовує виконання актів законодавства і здійснює контроль за їх реалізацією.

Мінприроди узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

Основними завданнями Мінприроди є:

- забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів (землі, надр, поверхневих та підземних вод, атмосферного повітря, лісів, тваринного і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України), поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, розвитку мінерально-сировинної бази, заповідної справи, формування, збереження та використання екологічної мережі, геологічного вивчення надр;

- здійснення управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, геологічного вивчення надр, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, організації охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, формування, збереження та використання екологічної мережі;

- здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства

про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорону природних ресурсів, зокрема за використанням та охороною земель, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, охорону та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, формування, збереження та використання екологічної мережі, з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, а також забезпечення здійснення державного геологічного контролю.

Мінприроди здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в його складі урядові органи державного управління, орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальні органи, інспекції, установи та організації, що належать до сфери його управління.

Мінприроди під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями.

Організація і здійснення контролю у галузі охорони навколишнього середовища, раціонального використання й відтворення природних ресурсів забезпечення екологічної та радіаційної безпеки в областях, містах Києві та Севастополі безпосередньо покладено на Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі, яке є територіальним органом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України і входить до сфери його управління. Управління в межах своїх повноважень забезпечує реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), забезпечення екологічної та у межах своєї компетенції радіаційної безпеки на відповідній території.

Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі діє на підставі Положення про нього,

затверджене Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 19.12.2006 № 548 [144]. Положення регламентує параметри діяльності Управління, визначає його завдання, обсяг контрольних повноважень та надає йому широкий комплекс прав для виконання поставлених завдань, зокрема, пов'язаних з виконанням контрольних функцій, а також право застосовувати заходи державного примусу до підконтрольних суб'єктів на відповідній території.

Положення надає управлінню право подавати пропозиції про притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у порушенні норм та вимог екологічної безпеки, у тому числі радіаційної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, використання, відтворення та охорони природних ресурсів, а також подавати відповідно до законодавства правоохоронним та контролюючим органам інформацію про наявні правопорушення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.04.2001 р. № 239 «Про утворення урядових органів державного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів» у складі Мінекоресурсів України на базі Головної державної екологічної інспекції утворено Державну екологічну інспекцію [145]. Цей орган діє на підставі Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520 [146].

Державна екологічна інспекція України (Держекоінспекція) є урядовим органом державного управління, який діє у складі Мінприроди і йому підпорядковується.

Координацію діяльності Держекоінспекції здійснює Міністр охорони навколишнього природного середовища.

У межах своїх повноважень Держекоінспекція узагальнює практику застосування законодавства, розробляє пропозиції щодо удосконалення законодавства і подає їх на розгляд Мінприроди.

Основними завданнями Держекоінспекції є:

- участь у межах своєї компетенції у реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання,

відтворення та охорони природних ресурсів (земля, надра, поверхневі води, атмосферне повітря, тваринний та рослинний світ, природні ресурси територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України), поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, екологічної та в межах компетенції радіаційної безпеки, заповідної справи;

- здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення та охорони природних ресурсів, екологічну та в межах своєї компетенції радіаційну безпеку, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами) та небезпечними хімічними речовинами.

Держекоінспекцію очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра охорони навколишнього природного середовища. Начальник Держекоінспекції за посадою є Головним державним інспектором України з охорони навколишнього природного середовища та членом колегії Мінприроди.

Держекоінспекція для виконання покладених на неї завдань утворює свої територіальні органи – державні екологічні інспекції в областях, містах Києві та Севастополі, Державну екологічну інспекцію Азовського моря, Державну Азово-Чорноморську екологічну інспекцію, Державну екологічну інспекцію з охорони довкілля Північно-Західного регіону Чорного моря. Положення про зазначені територіальні органи затверджує начальник Держекоінспекції за погодженням з Міністром охорони навколишнього природного середовища.

Керівники територіальних органів та їх заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Міністром охорони навколишнього природного середовища за поданням начальника Держекоінспекції.

Держекоінспекція координує діяльність Республіканського комітету Автономної Республіки Крим з охорони навколишнього природного середовища в частині здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Органи Мінприроди України наділені правом видавати дозволи на спеціальне використання: територіальних і внутрішніх морських та підземних вод, природних ресурсів континентального шельфу й виключної (морської) економічної зони (крім корисних копалин, рибних запасів та інших об'єктів водного промислу), поверхневих вод, що знаходяться або використовуються на території більш як однієї області, немисливських видів тварин, природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, видів тварин і рослин, занесених та Червоної книги України. Органи Мінприроди мають право скасовувати видані ними дозволи на спеціальне використання природних ресурсів у разі порушення користувачем умов використання природних ресурсів. Крім того, Мінприроди України та його органи на місцях уповноважені видавати дозволи на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі токсичних промислових відходів, продуктів біотехнології.

Згідно з Інструкцією про розгляд заявок та надання дозволів на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших біологічних агентів, затвердженою Наказом Мінприроди від 30.07.2002 р. № 294 [147], органами, уповноваженими на розгляд заявок та надання дозволів щодо діяльності у межах відповідних адміністративних територій (за винятком підпорядкованих територій та об'єктів державних інспекцій Чорного та Азовського морів Мінприроди України), є відповідно Рескомприроди АР Крим та Державні управління екології та природних ресурсів в областях, містах Києві та Севастополі. Державні інспекції охорони Чорного і Азовського морів Мінприроди України розглядають заявки та надають дозволи щодо діяльності у межах підпорядкованих їм територій та об'єктів.

Розгляд заявок та надання дозволів щодо діяльності у межах двох або більше адміністративних територій, у тому числі пов'язаної з перетином державного кордону України або межі підпорядкованих територій та об'єктів Державних інспекцій охорони Чорного і Азовського морів, а в особливих

випадках і в межах окремих адміністративних територій, здійснюється Департаментом регулювання екологічної безпеки Мінприроди України.

Контроль за умовами, на яких видано дозвіл здійснюється уповноваженими органами Мінекоресурсів України, МОЗ України, Мінтрансу та МВС України. При виявленні уповноваженими органами Мінекоресурсів, МОЗ, Мінтрансу, МВС України порушень умов, на яких дозвіл було видано, про це повідомляється орган Мінекоресурсів, який видав дозвіл.

Департамент регулювання екологічної безпеки здійснює контроль щодо виданих дозволів та умов, на яких дозволи надаються, приймає рішення про призупинення дії або анулювання виданих дозволів, у тому числі дозволів, виданих територіальними органами Мінприроди України.

Департамент регулювання екологічної безпеки в межах своєї компетенції погоджує оперативне врегулювання питань, пов'язаних із затриманням у пунктах пропуску через державний кордон вантажів з отруйними речовинами, у тому числі продуктами біотехнології або іншими біологічними агентами, щодо здійснення екологічного контролю цих небезпечних вантажів у митницях призначення, а також у разі їх транспортування за межі території України.

Департамент регулювання екологічної безпеки інформує листом про погодження Головного державного інспектора України з охорони навколишнього природного середовища для реагування за фактом затримки вантажів з отруйними речовинами, у тому числі продуктами біотехнології або іншими біологічними агентами.

Указом Президента України «Про державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки» від 05.12.2000 р. № 1303 [148] на базі Головної державної інспекції з нагляду за ядерною безпекою і Департаменту ядерного регулювання Мінекоресурсів утворено Державний комітет ядерного регулювання України (Держатомрегулювання України), який є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Держатомрегулювання України діє на підставі Положення про нього, затвердженого Указом Президента України від 6 березня

2001 року № 155 [149]. Основними завданнями Держатомрегулювання є: участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері використання ядерної енергії, забезпечення додержання вимог ядерної та радіаційної безпеки; здійснення в межах своєї компетенції державного регулювання безпеки використання ядерної енергії, додержання вимог ядерної та радіаційної безпеки; здійснення державного нагляду за додержанням законодавства, норм, правил і стандартів з використання ядерної енергії, вимог ядерної та радіаційної безпеки; координація діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, що відповідно до законодавства здійснюють державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки. На Держатомрегулювання України покладено функції з визначення критеріїв, вимог та умов щодо безпеки під час використання ядерної енергії, видачі дозволів та ліцензій на проведення діяльності у цій сфері, здійснення державного нагляду за додержанням законодавства, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки та виконання інших функцій національного регулюючого органу з ядерної та радіаційної безпеки. Для виконання завдань та функцій Держатомрегулювання України наділений широкими правами, в тому числі притягати в установленому порядку до відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про ядерну та радіаційну безпеку, застосовувати в установленому порядку фінансові санкції до підприємств, установ, організацій, підприємців за порушення законодавства, норм правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки та умов наданих дозволів; обмежувати, зупиняти чи припиняти експлуатацію підприємств, установ, організацій та об'єктів у разі порушення ними вимог щодо ядерної та радіаційної безпеки.

Держатомрегулювання здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку свої територіальні органи (державні інспекції з ядерної безпеки). На сьогоднішній день нова система Держатомрегулювання ще тільки формується. Згідно з Положенням, у складі Держатомрегулювання України Кабінетом Міністрів України може бути утворено урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції), але поки що вони не утворені і відсутні нормативні підстави для їх функціонування. Юрисдикційні повноважен-

ня посадових осіб Держатомрегулювання України – начальника Головної державної інспекції по нагляду за ядерною безпекою та його заступників закріплено ст. 242-1 КУпАП.

Важливе місце в системі органів, уповноважених застосовувати адміністративні стягнення за екологічні проступки посідають галузеві органи. Це центральні органи державної виконавчої влади – державні комітети та їх органи на місцях.

Здійснення державного контролю за використанням і охороною земельних ресурсів покладено на Державний комітет України із земельних ресурсів (Держкомзем). Держкомзем є центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і діє на підставі Положення про нього, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 224 [115].

Основними завданнями Держкомзему є: розроблення пропозицій щодо формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, відтворення, охорони та проведення моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, здійснення землеустрою, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища та забезпечення її реалізації, проведення земельної реформи, провадження топографо-геодезичної та картографічної діяльності та подання їх Кабінетові Міністрів України; координація роботи з проведення земельної реформи; здійснення державного контролю за використанням та охороною земель, здійснення державного геодезичного нагляду за виконанням топографо-геодезичних і картографічних робіт; організація і забезпечення ведення державного земельного кадастру, підготовка земельно-кадастрової документації; здійснення землеустрою і проведення моніторингу земель; розроблення державних, галузевих і регіональних програм з питань регулювання земельних відносин, встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища, раціонального використання земель, їх відтворення та охорони, проведення моніторингу земель, відтворення родючості ґрунтів, ведення державного земельного кадастру і територіального планування, топографо-геодезичної та картографічної діяльності; проведення



державної експертизи програм і проектів з питань землеустрою, ведення державного земельного кадастру, охорони земель, реформування земельних відносин, а також техніко-економічного обґрунтування таких програм і проектів.

Держкомзем здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку територіальні органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, а також через міськрайонні, міжміські, міжрайонні територіальні органи і затверджує положення про них.

Повноваження щодо здійснення державного контролю за використанням та охороною земель Держкомзем здійснює через Державну інспекцію з контролю за використанням та охороною земель. Державна інспекція з контролю за використанням та охороною земель є структурним підрозділом центрального апарату Держкомзему та має територіальні підрозділи у складі територіальних органів Держкомзему в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, а також в міськрайонних, міжміських, міжрайонних територіальних органах Комітету.

## **Висновки до розділу 2**

Підсумовуючи викладене у другому розділі можемо зробити декілька висновків.

1. Згідно з усталеною у вітчизняній юридичній науці точкою зору, для забезпечення виконання функцій у кожній державі формується спеціальна система органів влади (апарат держави), які наділені відносно самостійними функціями, що структурно входять до функцій держави, однак не тотожні їм. Функції органів держави здійснюються виключно у межах чітко визначених для них повноважень, у відповідних галузях державної діяльності та на конкретний вид суспільних відносин (об'єкт впливу), як-от: екологічні, економічні, інформаційні тощо. Іншими словами, структура державної діяльності визначається системою тих суспільних відносин, на які держава чинить вплив через уповноважені органи, застосовуючи при цьому різноманітні форми і методи управління.

2. Природоохоронна діяльність в Україні, як і в переважній більшості країн світу, є предметом державного регулювання. У законодавстві України зазначено, що державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і ті, що невикористовуються в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси. Це дає підстави ствержувати, що природоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка полягає в активних діях взаємодіючих органів держави, що спрямовані на охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

3. Державному управлінню притаманні всі ознаки виконавчої влади. З урахуванням цього державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, на нашу думку, є видом діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації внутрішньої та зовнішньої екологічної політики держави, її внутрішньої і зовнішньої екологічних функцій.

Специфіка співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» полягає в тому, що частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватися за межами державного управління.

4. Метою державного управління у галузі охорони довкілля в Україні є реалізація екологічного законодавства, контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

За характером, напрямками роботи, повноваженнями розрізняють органи державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища загальної, спеціальної, функціональної та галузевої компетенції.

5. Від ефективності адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави залежить стан збереження природного середовища, існування людини, гармонізація взаємовпливів суспільства і довкілля, що є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України.

Адміністративна діяльність органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави – це цілеспрямована виконавчо-розпорядча, підзаконна, державно-владна діяльність органів виконавчої влади, яка полягає в організації та практичному здійсненні адміністративно-правових заходів, спрямованих на збереження навколишнього природного середовища, захисту життя і здоров'я людини.

6. Для того, щоб кожна діяльність здійснювалась якісно, необхідно визначити, науково обґрунтувати та закріпити на законодавчому рівні правові засади та принципи її реалізації. Діяльність органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища ґрунтується на принципах, які відображають вихідні положення щодо організації державного управління в даній сфері, що визначені в законах та інших нормативно-правових актах, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства та природи.

7. До державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища залучені численні органи виконавчої влади різних рівнів. Вони складають систему суб'єктів, об'єднаних предметною сферою їх діяльності. Свої повноваження відповідні органи державного управління реалізують за допомогою адміністративних та економічних методів, шляхом видання підзаконних розпорядчо-виконавчих актів і здійснення організаційних заходів у галузі охорони навколишнього природного середовища та природокористування.

Діяльність органів державного управління в сфері охорони навколишнього природного середовища ґрунтується на принципах, які відображають вихідні положення щодо організації державного управління в даній галузі, що визначені в законах та інших нормативно-правових актах, що регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства та природи.

## РОЗДІЛ 3

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

#### **3.1. Адміністративна відповідальність як засіб забезпечення охорони навколишнього природного середовища органами виконавчої влади**

У механізмі правового забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля та екологічної безпеки громадян важливу роль відіграють норми, які визначають засади виконання обов'язків та несення відповідальності у межах приписів, передбачених екологічним законодавством. Такі норми формують комплексний правовий інститут екологічної відповідальності за попередження та ліквідацію шкоди, заподіяної довкіллю, який, з огляду на галузеві особливості, включає аспекти усіх можливих видів юридичної відповідальності: позитивної та ретроспективної, адміністративної, кримінальної, майнової (цивільно-правової), дисциплінарної тощо.

Сучасне європейське екологічне законодавство передбачає два режими екологічної відповідальності: за попередження (запобігання) шкоди навколишньому природному середовищу (позитивна відповідальність) та за завдану шкоду шляхом здійснення ліквідаційних (відновлювальних) заходів (ретроспективна відповідальність) [150].

Попереджувальні заходи щодо виникнення шкоди в законодавстві радянської доби закладалися в природоохоронну справу спочатку шляхом встановлення окремих обов'язків. У перші роки радянської влади робилися спроби врегулювати питання боротьби з природними явищами, які заподіюють шкоду народному господарству (наприклад – постанова Ради Праці і Оборони «Про боротьбу із засухою» від 29 квітня 1921 р.).

На теренах України превентивні заходи впливали з вимог щодо охорони природи та засад адміністративної та судової відповідальності за їх порушення,

які визначалися постановою Ради Міністрів УРСР «Про охорону природи на території Української РСР» від 3 червня 1949 р. № 1432. Для ефективного проведення попереджувальних заходів та згідно з Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 25 березня 1967 р. було утворено Державний комітет Української РСР з питань охорони природи, який, відповідно до Положення, затвердженого постановою Ради Міністрів УРСР від 25 березня 1968 р. № 147, мав повноваження притягати в установленому порядку до матеріальної та адміністративної відповідальності винних у порушенні правил охорони природи, а в необхідних випадках порушувати питання про притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності (пп. «є» п. 4 Положення).

Ретроспективними заходами цього періоду доцільно визнати встановлення різних форм і способів компенсації шкоди у сфері використання природних ресурсів. Так, у сфері використання земель встановлювалася відповідальність за потраву посівів, яка застосовувалася як засіб захисту права власності на такі посиви та передбачала, як саму компенсацію збитків, так і стягнення штрафу за кожну голову худоби чи птиці [151]. У відповідності з Основами законодавства про землю (ст. 39) відшкодовувалися збитки, завдані вилученням, тимчасовим зайняттям земельних ділянок, обмеженням прав землевласників і землекористувачів, зокрема, орендарів, або погіршенням якості земель в результаті негативного впливу різних видів діяльності. Порядок та розміри відшкодування збитків, заподіяних висушенням, підтопленням, заболоченням земельних ділянок та іншим негативним впливом на них вод встановлювалися згідно з положеннями постанови Ради Міністрів СРСР «Про відшкодування збитків землекористувачам і втрат сільськогосподарського виробництва при відведенні земель для державних або суспільних потреб» від 9 серпня 1974 р. № 636. Кошти, що мали надходити в порядку відшкодування втрат, повинні були використовуватися винятково для освоєння нових земель, підвищення родючості ґрунтів та продуктивності земель лісового фонду. Крім того, згідно із Земельним кодексом УРСР (ст. 117) винні у порушенні земельного законодавства особи повинні були компенсувати шкоду, заподіяну ними, зокрема привести земельні

ділянки у стан, придатний для подальшого користування.

Постановою Ради Міністрів СРСР «Про відшкодування збитків, заподіяних проведенням водогосподарських заходів, припиненням або зміною умов водокористування» від 5 квітня 1978 р. запроваджувався спеціальний механізм відшкодування збитків у випадках порушення таких умов, як водопостачання; користування водоймами і водними джерелами, спорудженими або впорядкованими за рахунок коштів відповідних підприємств, організацій, установ і громадян; експлуатації споруд для скидання і очищення стічних вод, а також роботи зрошувальних і осушувальних споруд (систем); користування водними об'єктами для лікувальних, курортних і оздоровчих цілей. Відшкодуванню підлягали збитки, заподіяні проведенням водогосподарських заходів, припиненням або зміною умов водокористування, які призвели до висихання, підтоплення, заболочення земельних ділянок та іншому шкідливому впливу вод на них, а також до порушень умов експлуатації споруд, зведених на водних об'єктах. Цим документом визначався можливий обсяг відшкодування збитків, джерела, з яких вони могли нараховуватися, порядок відшкодування, а також положення щодо можливості відшкодування збитків натуральним способом суб'єктами, які їх заподіяли, за згодою потерпілих осіб. Компенсація збитків, завданих державі порушенням водного законодавства, регулювалася такою ж постановою Ради Міністрів СРСР від 30 грудня 1980 р. і Методикою обчислення збитків, завданих державі порушенням водного законодавства, затвердженою в липні 1983 р. Держпланом та Мінфіном СРСР, що свідчило про запровадження спеціального розрахункового способу обчислення шкоди.

Такі положення законодавства відповідали тогочасним конституційним засадам, за якими мали здійснюватися необхідні заходи щодо охорони та науково обґрунтованого раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, для збереження чистоти повітря і води, забезпечення відтворення природних об'єктів і поліпшення стану навколишнього середовища (ст. 18 Конституції СРСР від 7 жовтня 1977 р.). Ці заходи за характером слід визнати запобіжно-компенсаційними. Вони часто вживалися для

стабілізації у конкретній частині певних природних ресурсів відповідного регіону. Водночас зазначалися відповідальні за їх виконання органи державної влади, способи, терміни здійснення та кошти на їх фінансування [152]. Таким же чином ставилися вимоги щодо здійснення заходів із попередження негативних природних явищ [153].

У нашій країні, яка стала на шлях ринкових відносин, чимало робиться для розв'язання екологічних проблем, формування дієвого механізму цивільно-правової відповідальності у сфері охорони довкілля.

Становлення такої відповідальності, пов'язаної з охороною довкілля, можливість практичного її застосування у народногосподарській відтворювальній діяльності безпосередньо пов'язані з наданням господарським суб'єктам реальної самостійності відповідно до норм законодавства про власність, приватизацію державного майна, підприємництво тощо. Ці закони, регулюючи різні аспекти та сфери цивільно-правових відносин на ринкових засадах, радикально змінюють становище суб'єктів та юридичну правомочність власника у володінні, користуванні та розпорядженні природними ресурсами. Водночас, зі значним розширенням прав та самостійності підприємств і деяким послабленням регулюючої ролі держави за умов екологічної кризи та фактичної відсутності розвинутих ринкових відносин зростає актуальність і практичне значення формування механізму цивільно-правової відповідальності у природокористуванні та охороні довкілля. Створення механізму такої відповідальності і є необхідною умовою становлення і подальшого розвитку ринкового середовища, регулювання еколого-правових відносин [154, с. 30].

Цивільно-правова відповідальність за екологічні правопорушення – це вид юридичної відповідальності, яка передбачає виконання фізичними та юридичними особами обов'язку щодо компенсації шкоди, заподіяної власниками чи користувачами природних ресурсів через порушення екологічного законодавства або екологічних та інших прав громадян. Об'єднання особистих прав, які породжують цивільно-правові відносини з приводу реалізації права на безпечне довкілля у ст. 293 Цивільного кодексу України «Право на безпечне для

життя і здоров'я довкілля» має велике значення, адже відтворює важливі аспекти всієї сфери життя та діяльності людини та надає можливості для подальшого наукового удосконалення правового регулювання інституту права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та усунення прогалин у чинному законодавстві.

Цивільно-правова відповідальність за заподіяння шкоди, завданої через неусунення небезпеки життю, здоров'ю та майну фізичних осіб, а також майну юридичних осіб, регулюється Цивільним кодексом України. Право на безпечне для життя і здоров'я довкілля – це абсолютне право, якому відповідає абсолютний обов'язок усіх утримуватися від порушення цього права. Невиконання цього обов'язку призводить до виникнення деліктного зобов'язання із заподіяння шкоди, яке регулюється нормами цивільного права [155, с. 176-182].

Фізична особа відповідно до Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» та «Про інформацію», має право на доступ до інформації про стан навколишнього середовища [1; 156]. Кожний громадянин має право подати до суду позови про відшкодування шкоди через негативний вплив на довкілля діяльності підприємств, установ, організацій та окремих громадян. Така шкода відповідно до ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі [1].

Справи про захист екологічних прав є новими для українських судів. Труднощі під час розгляду цієї категорії справ виникають через, по-перше, відсутність попередньої судової практики, на яку можна було б покластися під час розгляду справ; по-друге, відсутність затверджених компетентними органами методик визначення розмірів шкоди, на які можна було б спертися; по-третє, складність доведення причинного зв'язку між діями конкретних юридичних чи фізичних осіб і шкідливими наслідками, що настали; по-четверте, конфлікт між державними, відомчими, регіональними, корпоративними та особистими інтересами, що часто заважає прийняти правильне рішення і виконати його.

Обговорення судової практики свідчить про те, що в діяльності правоохоронних органів і судів є істотні недоліки. Спостерігаються факти



недооцінки суспільної небезпеки та шкоди порушень законів про охорону природи, не забезпечується принцип невідворотності відповідальності за забруднення ґрунту, рік, озер, морів та атмосферного повітря. Суди не приділяють належної уваги виявленню причин і умов, що сприяли екологічним правопорушенням, хоча саме їм належить у кожній справі забезпечувати всебічне, повне та об'єктивне з'ясування всіх обставин вчиненого злочину [157, с. 39–40] з метою точного визначення міри відповідальності.

Цивільно-правова спрямованість відповідальності за порушення екології розглядається як різновид відповідальності за шкідливі наслідки нераціонального, байдужого чи навіть злочинного природокористування. У цьому випадку цивільно-правові санкції стають мірою відповідальності за порушення екології природного середовища. Цивільно-правова відповідальність охоплює і процес регламентації цивільно-правових відносин між об'єктами господарювання, який здійснюється за допомогою цілісної системи еколого-економічних відносин. Цивільно-правова відповідальність в майбутньому має стати гарантією активної, цілеспрямованої екологізації усіх видів виробництва та раціоналізації природокористування (*додаток Б*).

Примусові заходи в екологічному праві України залежно від юридико-фактичних підстав можна умовно поділити на заходи адміністративного примусу, не пов'язані з правопорушеннями (заходи адміністративного попередження, запобігання), та заходи адміністративного примусу, пов'язані з правопорушеннями (заходи адміністративного припинення – затримання, ст. 261; доставлення, ст. 259 КУпАП).

Слід відзначити, що вітчизняні науковці дискутують з приводу визначення суті поняття «правопорушення», з яким пов'язується застосування заходів адміністративного примусу у сфері екологічних відносин. Так, І. Каракаш та А. Гетьман називають його екологічним правопорушенням і визначають як правопорушення, вчинене у сфері природокористування, відновлення і охорони навколишнього природного середовища, і навіть виділяють специфічні риси – екологічну спрямованість, екологічну небезпеку, екологічну протиправність та

різновиди – ті, що вчинені власниками природних ресурсів, ті, що вчинені природокористувачами, ті, що вчинені особами, які не є власниками природних ресурсів або природокористувачами [158, с. 188].

Натомість В. Андрейцев вважає, що доцільно виділяти особливий вид протиправних діянь – екологічні правопорушення, та розрізняти з-поміж них порушення вимог екологічної безпеки, порушення інших вимог екологічного законодавства, зокрема, нормативів екологічної безпеки [159, с. 313–315]. Водночас Л. Коваленко розглядає відповідні правопорушення як різновиди традиційних адміністративних правопорушень, які виділяються залежно від родового об'єкта посягання [61, с.7], а І. Куян, виділяючи специфічні ознаки правопорушень – об'єкт посягання та екологічність, визнає їх екологічними адміністративними правопорушеннями [59, с. 7–8]. Можемо констатувати, що спостерігається певне розмаїття позицій науковців стосовно однієї з юридико-фактичних підстав застосування заходів примусу, засади якого визначено в екологічному праві. Однак детальний аналіз публікацій цієї тематики дозволяє відзначити, що їх автори пишуть про традиційний набір ознак адміністративного правопорушення, специфіку родового об'єкта, а при аналізі заходів відповідальності, що застосовуються у випадку вчинення відповідних протиправних діянь, посилаються на норми Кодексу України про адміністративні правопорушення. Тобто йдеться про адміністративні правопорушення зі специфічним родовим об'єктом посягання, що знову ж таки, не вимагає ні надмірної деталізації їх назви (екологічні адміністративні правопорушення), ні повної заміни назви (екологічні правопорушення).

Таким чином, наявність протиправних діянь не є обов'язковою підставою застосування примусових заходів в екологічному праві. Значна їх кількість (перевірка документів, опитування природокористувачів, вилучення документів тощо) застосовується до фізичних та юридичних осіб, а, за відсутності відповідних діянь з метою їх попередження, для протидії надзвичайним обставинам, локалізації їх наслідків, що передусім свідчить про комплексний, поліструктурний характер мети заходів примусу в екологічному праві (попередження, припинення

правопорушень, притягнення винних до відповідальності, протидія надзвичайним обставинам).

У цьому контексті дещо дискусійним виглядає виокремлення деякими вченими екологічної відповідальності як самостійного виду юридичної відповідальності і навіть формулювання підстав для її відмежування від адміністративної. Вони полягають у тому, що, по-перше, засади екологічної відповідальності не передбачені адміністративним законом, зокрема Кодексом України про адміністративні правопорушення (уже загально визнано, що засади адміністративної відповідальності визначаються не тільки у цьому кодифікованому акті); по-друге, суб'єктами адміністративної відповідальності переважно є громадяни та посадові особи, а екологічної – юридичні особи (у вітчизняній правовій науці вже остаточно визначено, що суб'єктами адміністративної відповідальності нарівні із фізичними є і юридичні особи, засади їх відповідальності визначені навіть в окремій главі проекту Кодексу України про адміністративні проступки [160]; до того ж заходи примусу в екологічному праві також зорієнтовані як на фізичних, так і на юридичних осіб); по-третє, звертає на себе увагу і наявний механізм застосування санкцій за винні та безвинні діяння цих юридичних осіб (специфіка адміністративної відповідальності юридичних осіб передбачає такий варіант); по-четверте, у системі адміністративних стягнень нема санкцій у вигляді обмеження, зупинення, припинення діяльності (аналіз окремих чинних законодавчих актів, які передбачають засади адміністративної відповідальності юридичних осіб, а також положень перспективного адміністративно-деліктного законодавства, свідчить про протилежне); по-п'яте, застосування «екологічних санкцій» здійснюється спеціальними суб'єктами (вони ж визначаються й органами адміністративної юрисдикції) [159, с. 329]. Отже, аргументація щодо окремого різновиду юридичної відповідальності – екологічної відповідальності, тим більше превентивного спрямування, на жаль, є надто дискусійною, що і дає змогу все ж таки визначити як останню складову примусу в екологічному праві – заходи адміністративної відповідальності, а до числа їх слід віднести попередження, штраф, позбавлення спеціального права, обмеження,

припинення, заборону певних видів діяльності, експлуатації об'єктів, засади застосування яких, поряд з іншими заходами примусу, в майбутньому доцільно зосередити в єдиному кодифікованому акті – Екологічному кодексі України, що усунуло б наявні дискусії в науковому середовищі та позитивно вплинуло на примусово-застосовну діяльність спеціально уповноважених державних органів.

Безперечно, слід провести інвентаризацію використовуваних заходів примусу, привести їх у відповідність з вимогами часу, офіційно визнати обмеження, припинення, заборону певних видів діяльності, зупинення дії, анулювання дозволів, ліцензій, інших спеціальних документів, збільшити розміри штрафів, що призначаються за порушення вимог екологічно-правових приписів, щодо юридичних осіб порівняно зі штрафами, які накладаються на фізичних осіб. Дехто з учених пропонує розширити повноваження спеціальних державних органів щодо застосування заходів примусу в екологічній сфері та збільшити кількість самих органів, з одночасним перерозподілом відповідних повноважень і передачею частини з них судовим установам.

На основі викладеного вище маємо підстави ствердити, що екологічна відповідальність як різновид юридичної відповідальності передбачає застосування відповідних примусових заходів, що здійснюються всупереч волі та бажанню як фізичних, так і юридичних осіб, які не перебувають у відносинах службового підпорядкування зі спеціально уповноваженими державними органами. Тобто примус в екологічному праві України наділений усім комплексом властивостей, притаманних адміністративному примусу в публічному праві України (за відсутності достатніх підстав для його виділення як самостійного різновиду), а входження екологічного права до системи публічного права України лише додатково підтверджує те, що відповідний примус дійсно є обов'язковою складовою адміністративного примусу в публічному праві України.

Ефективність охорони довкілля засобами адміністративної відповідальності в значній мірі залежить від ефективності механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність за екологічні правопорушення.

Загалом «механізм застосування правових норм включає в себе діючу

систему права і законодавства; правові принципи, які відповідають соціальному призначенню правової держави і громадянського суспільства; систему суб'єктів правозастосовної діяльності, їх професійну правосвідомість і правову культуру, які виступають від імені держави або уповноважені державною владою; стадії процесу застосування правових норм; індивідуально-правові акти по реалізації і конкретизації правового регулювання суспільних відносин, що направлені на охорону соціальних цінностей і законних прав суб'єктів суспільних відносин» [161, с. 148]. Зазначені елементи покладені і в основу механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність. Поза межами норм і принципів права немає ні правопорушень, ні санкцій, а тому не може бути ні відповідальності, ні примусу. Примус, як засіб охорони права не може порушувати саме право, а має здійснюватись тільки в межах права. Головні засади механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність складають основні принципи права та принципи юридичної відповідальності, закріплені в Конституції та законодавстві України. Як і правове регулювання загалом, юридична відповідальність можлива лише там, де об'єктивно існує реалізація правовідносин засобами юридичного процесу, що потребує спеціального апарата, спроможного застосовувати правові норми та за необхідності примушувати до їх дотримання і виконання. А законодавча регламентація процесу застосування правових норм, в тому числі норм про адміністративну відповідальність є важливим та необхідним засобом забезпечення законності та обґрунтованості відповідальності.

Механізм застосування законодавства про адміністративну відповідальність підпорядкований завданням законодавства про адміністративну відповідальність (її меті), – охороні суспільних цінностей, запобіганню правопорушень, їх попередженню та припиненню, а також вихованню громадян в дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством. Від того, наскільки ця мета узгоджується з результатом, – фактичним станом справ, станом захищеності суспільних відносин та

охоронюваних законом цінностей можна говорити про ефективність самого законодавства про відповідальність, зокрема й адміністративну та про ефективність механізму його застосування.

Для відносин адміністративної відповідальності, в тому числі за екологічні правопорушення, ефективне функціонування механізму застосування законодавства спроможні забезпечити, насамперед, оптимальна системи органів адміністративної юрисдикції, виважена законодавча регламентації самого процесу застосування законодавства, тобто етапів та стадій правозастосовної діяльності, а також форм і методів діяльності органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративну відповідальність.

Ефективність охорони довкілля засобами адміністративної відповідальності багато в чому залежить від наявності оптимальної та дієвої системи державних органів, наділених відповідними юрисдикційними повноваженнями. Дієвість системи безпосередньо залежить від її внутрішньої будови, будови її складових (суб'єктних елементів) та чіткого закріплення їх повноважень та адміністративно-юрисдикційного статусу (сукупності прав та обов'язків у зв'язку зі здійсненням юрисдикційної функції).

Поняття «система органів» має принаймні потрібне смислове навантаження. Воно, по-перше, фіксує відокремленість певної групи державних органів, від усіх інших органів; по-друге, окреслює цілком визначений суб'єктний склад даної системи; по-третє, підтверджує наявність у сукупності цих суб'єктів (державних органів) певних ознак, притаманних соціальним системам, зокрема таких, як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність внутрішньої організації, субординаційність взаємозв'язків між структурними ланками, тощо [162, с. 9].

З цих позицій спробуємо з'ясувати, що являє собою система органів адміністративної юрисдикції у сфері охорони довкілля, її суб'єктні елементи - державні органи (посадові особи), обсяг юрисдикційних повноважень органів (посадових осіб) в сфері застосування адміністративних стягнень за екологічні правопорушення.

Множинність та різноплановість екологічних правопорушень обумовлює і специфічність системи органів адміністративної юрисдикції в сфері охорони довкілля. Характерною рисою цієї системи є множинність суб'єктів, що здійснюють юрисдикційну діяльність. Інша особливість цієї системи – неоднорідність її елементів (органів). Це проявляється в тому, що складовими системи є як органи, спеціально утворені для здійснення юрисдикційних функцій (місцеві суди), так і органи, які виконують ці функції поряд з іншими, зокрема з контрольно-наглядовими. Ще одна ознака вказаної системи – територіально-галузевий принцип побудови, що зумовлюється необхідністю забезпечення екологічного правопорядку на всій території країни та запобігання екологічним правопорушенням в окремих сферах, в результаті чого досягається охоплення юрисдикційним захистом, як довкілля загалом, так і окремі його компоненти.

Таким чином, можна виділити дві підсистеми – територіальну та галузеву. До територіальної підсистеми належать органи, що здійснюють адміністративну юрисдикцію в межах будь-якої адміністративно-територіальної одиниці. Друга підсистема – галузева, суб'єктний склад якої становлять органи державної виконавчої влади. На відміну від територіальних органів, які розглядають різні справи про адміністративні проступки, для органів галузевої підсистеми характерна спеціалізація, яка зумовлюється призначенням того чи іншого органа забезпечувати охорону в певній сфері суспільних відносин, поряд з виконанням інших функцій. Крім того, кожний з елементів цієї системи, в багатьох випадках має ряд ієрархічних рівнів, на яких здійснюється адміністративна юрисдикція. Отже, у структурному відношенні органи галузевої адміністративної юрисдикції мають вертикальний зріз. Таким чином, в діяльності цих органів галузевий принцип поєднується з територіальним.

Домінуючим принципом побудови окресленої системи є саме спеціалізація. При цьому підстави спеціалізації – різні, зокрема: особливості суб'єкта адміністративної відповідальності (справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від 16 до 18 років розглядають судді місцевих судів; види застосовуваних адміністративних стягнень (виправні роботи, адміністративний

арешт, конфіскація знарядь та засобів правопорушення) можуть бути призначені лише місцевим судом (суддею).

Головною ж підставою спеціалізації є вид об'єкта правопорушення. За цією підставою згруповані статті екологічного змісту у главі 7 та інших главах Особливої частини КУпАП.

В системі органів, які здійснюють адміністративну юрисдикцію у сфері охорони довкілля можна виділити органи загальної екологічної адміністративної юрисдикції – органи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України мають право розглядати більшість справ про адміністративні екологічні правопорушення, передбачені у КУпАП, Законі України «Про виключну (морську) економічну зону» тощо та органи, юрисдикційна спеціалізація яких визначена відповідно до сфери суспільних відносин, в якій ці органи реалізують державну політику та здійснюють державне управління.

Натомість, необхідно звернути увагу на те, що постановка питання про зміст адміністративної відповідальності зумовлена відсутністю та об'єктивно існуючою потребою законодавчого закріплення поняття адміністративної відповідальності, яке б втілювало ознаки цього виду юридичної відповідальності, незалежно від сфери застосування і, без сумніву, це стосується відповідальності за екологічні адміністративні правопорушення, а також враховувало її специфіку. Регулюючи за допомогою права поведінку людей щодо відношення до довкілля, держава створює і систему заходів, які мають забезпечувати бажану поведінку, серед яких важливе значення має адміністративна відповідальність. При цьому ефективність останньої в значній мірі залежить від наявності закріпленої у законодавстві дефініції, тобто чітко встановленого визначення, в яких випадках і які заходи можуть застосовуватись державою до порушників з метою забезпечення виконання вимог екологічного законодавства. Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення [163], незважаючи на назву глави 2 Загальної частини «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність» не містить визначення поняття адміністративної відповідальності. Відсутність законодавчого визначення поняття адміністративної відповідальності



та її формально-нормативне трактування як застосування до фізичних осіб адміністративних стягнень (за переліком ст. 24 КУпАП) за адміністративні правопорушення, що визнаються такими в Особливій частині КУпАП, призвели до того, що інші заходи адміністративного примусу (поза переліком ст. 24 КУпАП), або однакові за найменуванням, але не пов'язані з складами адміністративних правопорушень як їх санкціями, по суті випали, з законодавчого розуміння адміністративної відповідальності та її правил. У результаті склалася ситуація, за якої в чинному законодавстві в рамках адміністративного примусу існує дві нормативно-правові сфери: кодифікованого законодавства про власне адміністративну відповідальність, що врегульовано КУпАП та недостатньо розвинутого і несистематизованого законодавства про відповідальність в адміністративному порядку. Останнє стосується нормативного масиву, що не підпадає під дію встановлених чинним КУпАП правил щодо рівнів правового регулювання, накладення стягнень, всіх правозастосовних процедурах та багатьох адміністративно-правових санкцій, пов'язаних з позбавленням юридичних і фізичних осіб різного роду спеціальних прав (дозволів, ліцензій), а також застосування штрафних санкцій до юридичних осіб. У цьому зв'язку уявляється важливим виявлення ознак та рис, що формують зміст поняття адміністративної відповідальності.

Дослідження будь-яких аспектів адміністративної відповідальності об'єктивно пов'язано з певним розумінням юридичної відповідальності. У науковій юридичній літературі існує декілька підходів щодо розуміння та визначення поняття юридичної відповідальності та адміністративної відповідальності.

Перший підхід ґрунтується на виділенні однієї ознаки цього явища, яка на думку автора, є визначальною. Серед прихильників цього підходу немає однастайності щодо цієї визначальної ознаки. Вчені, на думку яких головним у змісті юридичної відповідальності є об'єктивний державно-правовий момент вважають, що вона є реалізацією санкцій адміністративно-правових норм, а також наслідком застосування до правопорушника заходів примусу [164, с. 102-103]. Таку точки зору поділяють вчені-адміністративісти Л.Л. Попов [165, с. 335-336],

Д.М. Овсянко [166, с. 129], які розуміють адміністративну відповідальність як реалізацію адміністративно-правових санкцій, як застосування державними органами, посадовими особами і представниками влади встановлених державою заходів адміністративного покарання до громадян та у відповідних випадках до організацій за порушення законності та державної дисципліни. В.К. Колпаков розуміє адміністративну відповідальність як специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає у застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [167, с.289].

Подібну позицію займає Ю.С. Шемшученко, який визначає адміністративну відповідальність у сфері охорони навколишнього середовища як застосування адміністративних покарань уповноваженими на те органами до громадян і посадових осіб за порушення норм природоохоронного законодавства [168, с. 300].

Представники іншої точки зору, зокрема С.С. Алексєєв [169, с. 180], В.В. Лазарєв [170, с. 240], головним у змісті юридичної відповідальності виділяють суб'єктивний момент. Вони розуміють юридичну відповідальність як обов'язок винної особи перетерплювати заходи, які до неї застосовані. Аналогічну позицію займає С.Н. Братусь, висновок якого зводиться до того, що юридична відповідальність – це обов'язок, який виконується примусово та існував раніше або виник заново внаслідок вчинення правопорушення [171, с. 69].

Погоджуємося з думкою ще одного вченого стосовно того, що юридична відповідальність – складне і багатогранне явище, і підхід, який ґрунтується на виділенні однієї, визначальної ознаки, не може дати повного уявлення про нього [172, с.103-106]. Повною мірою це стосується й адміністративної відповідальності. Тому поняття адміністративної відповідальності має втілювати всю сукупність елементів і процесів, що утворюють це правове явище.

Оригінальне визначення поняття запропоноване К.С. Бельським. Він розуміє адміністративну відповідальність як специфічний стан правопорушника, який поряд з претерпінням адміністративно-примусових заходів впливу реалізує

свої процесуальні права. Він вважає, що поняття адміністративної відповідальності має синтезувати два основних визначення: перше характеризує адміністративну відповідальність як об'єктивну категорію, яка виступає реакцією держави на адміністративне правопорушення; друге характеризує адміністративну відповідальність як суб'єктивно-особисту категорію, яка відображає сукупність повноважень покараної особи [173, с. 12-20]. Свого часу подібні визначення були запропоновані М.С. Студенікіною [174, с. 27]. І хоча такі визначення можуть видатися дещо спірними, однак ідея сформулювати поняття адміністративної відповідальності шляхом синтезу двох визначень – об'єктивного і суб'єктивного заслуговує на увагу.

Виходячи з розуміння юридичної відповідальності як заходу державного примусу, покарання (стягнення, що накладається на винного у вчиненні правопорушення) і дістає вияв у застосуванні до винного правових норм, І. Галаган сформулював комплексне поняття адміністративної відповідальності як застосування до винних у вчиненні адміністративних проступків у встановленому порядку, уповноваженими на те органами та посадовими особами адміністративних стягнень, що сформульовані у санкціях адміністративних норм, які містять державний та громадський осуд цих осіб та їх протиправних дій, що дістає вияв у негативних для них наслідках, які вони повинні виконати, і які спрямовані на їх покарання, виправлення та перевиховання, а також на охорону суспільних відносин у сфері державного управління [175, с. 41]. І.А. Іконицька також виділяє головним у змісті юридичної відповідальності, застосовуваної у боротьбі з екологічними правопорушеннями, її державно-примусовий характер, і визначає її як застосування державними органами у відповідності з їх компетенцією заходів державного примусу шляхом покладення на винного суб'єкта додаткових обов'язків, що мають для нього негативні наслідки [176, с. 26].

В юридичній літературі існує ще один підхід до розуміння юридичної відповідальності, що ґрунтується на семантичних пошуках типу: «Відповідальність – це обов'язок відповідати» [177]. На подібних тлумаченнях ґрунтується розуміння адміністративної відповідальності як специфічної форми негативного

реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім, адміністративних проступків), згідно з якою особи, що їх вчинили, повинні дати відповідь перед повноважним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку [178]. Такий підхід щодо розуміння змісту юридичної відповідальності взагалі, та, зокрема, адміністративної відповідальності, на нашу думку, є не лише помилковий, а навіть небезпечний і недопустимий, оскільки в ньому закладена підміна права особи на захист «обов'язком відповідати». Розкриття змісту відповідальності через середньовічні правові інститути, які поклали на обвинуваченого обов'язок доводити свою невинність, не лише входить у протиріччя з процесуальними нормами, але й нівелює принципи адміністративної відповідальності, насамперед, принцип «презумпції невинуватості».

Юридичну відповідальність розглядають як правовідносини, в яких держава має право застосувати певні заходи примусу, до суб'єктів, які вчинили правопорушення і зобов'язані зазнавати втрат чи обмежень, передбачених санкціями норм права [179, с. 204]. Адміністративну відповідальність також розглядають як відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинених останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них адміністративних стягнень у визначеному законом порядку [180, с. 34-35].

Дійсно, юридична відповідальність як правове явище не може існувати поза межами правових відносин. Це стосується будь-якого її виду і незалежно від сфери застосування. Натомість правовідносини, в яких реалізується юридична відповідальність не є однорідними. Оскільки структурні елементи таких правовідносин та зв'язки між ними мають певні особливості, то кожному виду юридичної відповідальності притаманні свої ознаки, сукупність яких формують зміст поняття певного виду юридичної відповідальності.

Розглядаючи адміністративну відповідальність як правовідносини, можна помітити, що вона є втіленням сукупності матеріальних і процесуальних право-

відносин, – матеріальних, викликаних вчиненням конкретного правопорушення, та процесуальних, пов'язаних з необхідністю збирати матеріали про правопорушення та особу, яка його вчинила, розглядати справу, винести законне, обґрунтоване рішення і забезпечити його виконання. Саме через адміністративно-процесуальні правовідносини відбувається реалізація матеріальних правовідносин. При цьому характерним для адміністративної відповідальності є можливість при її реалізації поєднання, злиття в єдине ціле матеріальних і процесуальних відносин. Йдеться про спрощене провадження, коли штраф стягується, а попередження фіксується на місці вчинення правопорушення.

Адміністративна відповідальність, як вірно відзначив І.О. Галаган, є переважно процесуальним утворенням [181, с. 105]. Розглядаючи його з цієї точки зору можна дійти висновку, що тут задіяно декілька взаємопов'язаних видів правовідносин, точніше сказати, комплекс правовідносин, виникнення якого зумовлюється юридичним фактом – адміністративним правопорушенням. Цей комплекс вміщує правовідносини, які виникають на етапі: а) виявлення та фіксації адміністративного правопорушення; б) розгляду справи та винесення рішення по справі; в) виконання постанови по справі; г) оскарження постанови (факультативний). У цьому ланцюжку вид правовідносин «а» є підставою (юридичним фактом) для виникнення правовідносин виду «б», який в свою чергу є підставою для виникнення відносин «в». Таке бачення адміністративної відповідальності дає підстави стверджувати, що це правове явище має системний характер. Системоутворюючим фактором тут виступає загальний зміст всіх і кожного елементів цього явища. Цей зміст полягає у забезпеченні законності та відновленні порушеного правового порядку. Кожний з елементів має свій, більш вузький зміст і виконує свою функцію, проте в комплексі вони мають спільні завдання.

Взаємодія елементів системи (матеріальних і процесуальних правовідносин) покликана вирішити два важливих соціальних завдання: по-перше, суспільство і кожний індивід повинні бути впевненими, що правопорушення припиняється за допомогою відповідних йому заходів державного примусу, що права та охоронювані законом інтереси захищені від протиправних посягань; по-друге, що

боротьба з правопорушеннями ведеться тільки на підставах закону, що при цьому забезпечується недоторканість, гарантуються права і свободи людини. Зрозуміло, що ці завдання важливі для будь-якого виду юридичної відповідальності і незалежно від сфери охоронюваних відносин. Та особливо важливі ці завдання для адміністративної відповідальності, оскільки у відносинах адміністративної відповідальності найбільше проявляється фактична нерівність сторін – органу адміністративної юрисдикції та особи, яка притягається до відповідальності.

Очевидно, що реалізація цих завдань можлива лише за умови чіткого закріплення в законі комплексу прав та обов'язків учасників відносин адміністративної відповідальності. У виконанні обов'язків та реалізації прав учасників відносин відповідальності об'єктивуються взаємозв'язки структурних елементів системи правовідносин адміністративної відповідальності та її розвиток загалом. Якщо виникнення системи правовідносин обумовлюється юридичним фактом – правопорушенням, то її структурні елементи дістають розвитку через взаємодію її (системи) компонентів (суб'єктів цих правовідносин). З одного боку, – орган адміністративної юрисдикції (посадова особа, наділена юрисдикційними повноваженнями), який реалізуючи свій адміністративно-правовий юрисдикційний статус, зобов'язаний реагувати на правопорушення, розслідувати всі обставини справи, домагатися встановлення об'єктивної істини та, за наявності підстав, має право накладати адміністративне стягнення. З іншого боку, – особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право реалізувати комплекс своїх прав (які дають їй можливість брати участь в дослідженні обставин справи, оспорювати кваліфікацію і сам факт правопорушення, надавати докази, користуватися послугами адвоката, добиватися за допомогою юридичних засобів звільнення від відповідальності чи її пом'якшення), що іменується «правом на захист» та, за наявності підстав, зобов'язана понести покарання (зазнати втрат особистого чи майнового характеру). З цієї точки зору адміністративну відповідальність можна охарактеризувати як «стан взаємодії особи, що вчинила протиправний проступок, і держави (державного органу, посадової особи державного органу, суду) щодо визначення складу

протиправного проступку (обставин справи), виду і міри покарання порушника і виконання рішення про адміністративне стягнення» [182, с. 64-65].

Елементами правовідносин адміністративної відповідальності є: правопорушення – юридичний факт (саме цей елемент обумовлює виникнення системи правовідносин), суб'єкти правовідносин – порушник та орган адміністративної юрисдикції (їх взаємодія об'єктивує взаємозв'язок елементів системи та її розвиток загалом), система адміністративних стягнень (застосування адміністративного стягнення є втіленням негативної реакції держави, осуду правопорушника та в певній мірі означає реалізацію цілей системи), порядок застосування стягнень (засіб реалізації матеріальних правовідносин), – механізм в системі відносин адміністративної відповідальності.

Викладене дозволяє стверджувати, що адміністративній відповідальності як правовому явищу притаманні такі ознаки:

1. Підставою адміністративної відповідальності, як правило, є адміністративне правопорушення (проступок).

У тісному та абсолютному зв'язку з адміністративним проступком, на думку О.Д. Крупчана, з якою варто погодитись, полягає внутрішня сутність адміністративної відповідальності. Без скоєння адміністративного проступку не може наступити адміністративна відповідальність [182, с. 65].

2. Для цього виду юридичної відповідальності характерна наявність особливого набору засобів впливу – адміністративних стягнень, які відрізняються від інших заходів державного примусу, в тому числі адміністративного, перш за все своєю функціонально-цільовою спрямованістю.

3. Для відносин адміністративної відповідальності характерна наявність системи органів адміністративної юрисдикції. Ці органи (посадові особи) є суб'єктами виконавчої влади, реалізуючи яку, вони накладають адміністративні стягнення. Коло суб'єктів адміністративної юрисдикції та обсяг їх юрисдикційних повноважень чітко встановлено в законі.

Важливого значення для розуміння адміністративної відповідальності має тісний її зв'язок з управлінською діяльністю, зокрема з такою функцією управлін-

ня як контроль. «Притягнення до адміністративної відповідальності завершує собою процес реалізації органом виконавчої влади (державного управління) такої обов'язкової функції управління як контроль» [183, с. 5]. Саме орган виконавчої влади, реалізуючи відповідні функції в певній сфері, має право притягати винних осіб до адміністративної відповідальності. При цьому притягнення до адміністративної відповідальності не можна розглядати лише як право органа (посадової особи). Дане право за певних умов одночасно є обов'язком юрисдикційного органа (посадової особи), ухилення від виконання якого можна розцінити як бездіяльність влади.

Певна частина справ про адміністративні правопорушення згідно з чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення підвідомча районним (міським) судам. І хоча така підвідомчість має обмежений характер, в останні роки спостерігається стійка тенденція до збільшення кількості справ про адміністративні проступки, які підвідомчі суду.

#### 4. Особливий порядок реалізації адміністративної відповідальності.

В.Б. Авер'янов цілком справедливо вважає цей порядок ключовим критерієм оцінки правової природи адміністративної відповідальності, який дозволяє відмежувати її від інших видів юридичної відповідальності. Підставою для виділення такого критерію, на його думку, є дві ознаки, характерні для порядку застосування цього виду юридичної відповідальності. «По-перше, цей порядок встановлюється нормами, через які реалізується метод регулювання, властивий адміністративному праву». Йдеться про норми, «які уособлюють адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин, що полягає у становленні нерівності сторін цих відносин» [183, с. 9]. По-друге, порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення і порядок накладення адміністративних стягнень органами адміністративної юрисдикції, а також судами регламентований саме адміністративно-правовими нормами [183, с. 10].

Зазначені риси характеризують адміністративну відповідальність у якому б аспекті її не розглядали: як вид юридичної відповідальності, як форму реалізації державного примусу, як певні правовідносини і незалежно від сфери її



застосування чи реалізації. Разом із тим, аналіз законодавства дозволяє виявити наявність певних особливостей у змісті цього явища, зумовлених специфічністю об'єктів правової охорони, в тому числі і тих, що охороняються адміністративними стягненнями.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1] до об'єктів правової охорони відносить: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в народному господарстві в даний період (земля, надра води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси, території та об'єкти природно-заповідного фонду. Державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей.

Специфіка об'єкта правової охорони зумовлює особливий характер правовідносин, в яких реалізується адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення, та знаходить своє відображення у змісті кожного елемента правовідносин адміністративної відповідальності.

Специфіка адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення формується внаслідок поєднання адміністративних та екологічних чинників у змісті таких правовідносин, а точніше у наявності в них екологічного підґрунтя. Адже виникають такі правовідносини на основі, в першу чергу, норм екологічного права, які встановлюють правила поведінки та формулюють заборони неправомірної поведінки осіб (як фізичних, так і юридичних) стосовно довкілля. Норми законодавства про адміністративну відповідальність конкретизують ці заборони та встановлюють санкції за їх порушення. Так, ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено перелік діянь, за вчинення яких винні особи несуть відповідальність. Майже всі діяння, визначені у цій статті як порушення, присутні у чинному КУпАП. Такі заборони сформульовані як правопорушення у переважній більшості нормативних актів екологічного спрямування, як тих, що регулюють використання окремих компонентів довкілля, такі і тих, що регулюють екологічно

значущі види діяльності та забезпечуються адміністративними стягненнями у КУпАП, та ряді інших законодавчих актів.

Це екологічне підгрунття певною мірою впливає на всі елементи правовідносин адміністративної відповідальності, як-от: особливі підстави виникнення правовідносин відповідальності – юридичний факт вчинення екологічного адміністративного правопорушення (юридичний склад екологічного адміністративного правопорушення, особливості самого юридичного складу екологічного правопорушення); заходи відповідальності (для досліджуваної сфери характерно застосування поряд із загальнопоширеними (штраф, конфіскація), специфічних засобів адміністративного впливу (позбавлення спеціальних прав: права полювання, зупинення та анулювання дозволів (ліцензій), пов'язаних із веденням екологічно значущих видів діяльності); спеціальний суб'єкт адміністративної юрисдикції (система спеціально уповноважених органів, які здійснюють контроль за дотриманням вимог екологічного законодавства та юрисдикцію саме в цій сфері); порядок застосування стягнень (притягнення до адміністративної відповідальності завершує собою процес реалізації спеціально уповноваженим органом виконавчої влади функції екологічного контролю).

Таким чином, особливості адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення визначають такі основні риси: по-перше, специфічний характер правовідносин, який утворюється внаслідок поєднання екологічних та адміністративних чинників у змісті цього правового явища, і, по-друге, особливі підстави виникнення правовідносин адміністративної відповідальності – екологічне адміністративне правопорушення.

Вихідним моментом та обов'язковою передумовою вирішення всіх важливих питань юридичної відповідальності за екологічні правопорушення взагалі, та зокрема, адміністративної відповідальності є науковий аналіз поняття та видів адміністративних екологічних правопорушень та розробка на цій основі їх класифікації. Для визнання того чи іншого способу поведінки неправомірним необхідне чітке уявлення про ознаки цієї поведінки, вимоги, що додержуються при побудові його правової моделі, внутрішні зв'язки його елементів.

Законодавче визначення поняття адміністративного правопорушення наведено у статті 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. У цій статті виділені найбільш суттєві характеристики правопорушення, яке визнається адміністративним проступком.

Слід зазначити, що ототожнення в законодавстві понять «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок» викликає заперечення вчених адміністративістів [184]. Виказувалась думка, що адміністративним правопорушенням слід вважати будь-яке порушення норм адміністративного права, тоді як адміністративним проступком є протиправне діяння, за яке законодавством передбачено накладення адміністративних стягнень. А тому для визначення цього явища доцільно застосовувати термін «адміністративний проступок», а не користуватися двома термінами, як це має місце в чинному КУпАП [185, с. 13-14]. Зважаючи на те, що слово «проступок» більш асоціюється з поведінкою людини та з урахуванням того, що суб'єктами адміністративної відповідальності можуть бути не лише фізичні, а й юридичні особи пропонується застосовувати поняття «адміністративний проступок» для позначення правопорушень, суб'єктами яких є фізичні особи, для правопорушень, суб'єктами яких є юридичні особи – «адміністративне правопорушення», а для зручності юридичний факт, що складає загальну підставу виникнення відносин адміністративної відповідальності, позначити словосполученням «адміністративний делікт» [186, с. 318-333].

З цією думкою можна погодитись з огляду на те, що термін, який вживається в законі, має повною мірою відповідати дефініції, щоб не виникало невизначеностей чи різного тлумачення на практиці.

В юридичній літературі поняття «делікт» застосовується у широкому значенні. Ним охоплюються цивільні, кримінальні, адміністративні правопорушення. Останнім часом активно формується окремий напрям науки

адміністративного права – адміністративної деліктології, представники якої (наприклад, Є.В. Додін [187], О.І. Остапенко [188]) під адміністративним деліктом у загальному вигляді розуміють підставу адміністративної відповідальності. Поняття «адміністративний делікт» є зручним для використання його як узагальнюючого визначення підстав адміністративної відповідальності. На нашу думку, з запропонованою термінологією варто погодитись, передбачивши в законодавстві форми існування адміністративного делікту – адміністративний проступок та адміністративне правопорушення.

Поняття адміністративного правопорушення не залишилося поза увагою вчених, які досліджували проблеми адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення. В науковій юридичній літературі існують різні варіанти визначень поняття екологічного адміністративного правопорушення. При цьому погляди вчених в основному розходяться щодо питання про суспільну небезпеку адміністративних правопорушень та різного розуміння об'єкта екологічного правопорушення. Останнє зумовлено двома факторами. По-перше, різними підходами до визначення об'єкта правопорушення. Йдеться зокрема, про домінуючу в попередні роки загальнотеоретичну концепцію, згідно з якою об'єктом будь-якого правопорушення визнавалися тільки суспільні відносини та ціннісну теорію об'єкта правопорушення, яку сьогодні визнають все більше вчених. По-друге, певною термінологічною неусталеністю екологічного права.

Ю.С. Шемшученко формулює досліджуване поняття як «суспільне небезпечну, винну дію (бездіяльність) громадян та посадових осіб, яка порушує встановлений законодавством і забезпечуваний засобами адміністративного впливу порядок охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів» [189, с.53]. У.Ш. Файрадова адміністративним екологічним проступком вважає «посягання на встановлений екологічний правопорядок, на норми і правила, що регулюють науково обґрунтовану взаємодію суспільства і природи та завдають екологічної шкоди навколишньому середовищу, здоров'ю людини або створюють загрозу її завдання – протиправне винне суспільне небезпечне діяння чи бездіяльність за яке законодавством

передбачено адміністративну відповідальність» [190, с.27].

Негативність та протиправність впливу на довкілля зумовлюється протиправною поведінкою особи. Протиправність – найбільш важлива ознака будь-якого правопорушення, в тому числі, екологічного адміністративного, – вона є втілення його юридичної сутності.

Протиправність в теорії права розуміється як порушення правила поведінки, закріпленого в відповідній правовій нормі. Особливий характер протиправності досліджуваного виду проступків проявляється в тому, що переважна більшість нормативних актів екологічного спрямування, зокрема Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], Земельний [191], Лісовий [192], Водний [193] кодекси, закони «Про відходи» [194], «Про пестициди і агрохімікати» [195] тощо, вміщують переліки діянь, за вчинення яких винні особи несуть відповідальність. Та оскільки ці діяння не забезпечені санкціями в зазначених нормативних актах, протиправність їх є не повною. Вміщені з різним ступенем узагальнення зазначені переліки екологічно протиправних діянь в КУпАП та забезпечені адміністративними санкціями, набувають конкретної форми. Таким чином, можна зробити висновок про те, що адміністративна протиправність є похідною від протиправності екологічної. Загалом протиправність екологічних адміністративних правопорушень є двоєдиною – еколого-адміністративною.

Таке розуміння протиправності досліджуваного виду правопорушень дозволяє виділити в ній два аспекти: формальний і матеріальний. Формальний аспект протиправності полягає в протиріччі діяння нормі права (адміністративного). Матеріальний аспект дає відповідь на питання, по-перше, чому законодавець заборонив діяння як недопустиме, і, по-друге, як в конкретному випадку вчинене діяння посягає на певні охоронювані законом цінності. Матеріальний аспект протиправності наповнюють чисельні правила поведінки, обов'язки, заборони та вимоги до суб'єктів, які ведуть екологічно значущу діяльність, що існують в різних галузях права. Свідченням цьому є наявність великої кількості бланкетних диспозицій в нормах про адміністративну

відповідальність. А це підтверджує, що норми про адміністративну відповідальність нерозривно пов'язані з приписами інших галузей права (власне екологічного та зважаючи на його комплексний та інтегруючий характер, також земельного, водного, лісового, фауністичного тощо). Матеріальний аспект протиправності полягає у протиріччі діяння екологічному правопорядку. Він знаходить своє відображення і втілення у складі правопорушення. В свою чергу, лише наявність складу правопорушення в діянні особи є показником протиправності поведінки і підставою для відповідальності.

Саме у єдності двох аспектів – формального і матеріального і полягає загальна протиправність екологічних адміністративних правопорушень. При цьому не можна не звернути увагу на наявність характерної для цього виду правопорушень спеціальної екологічної протиправності. Йдеться про такі випадки, коли в нормі йдеться про порушення конкретних правил (наприклад, правил відновлення лісів і лісорозведення [196], правил вилучення, утилізації, знищення та знешкодження непридатних або заборонених до використання пестицидів і агрохімікатів та тари від них [197]) та вимог дозволів (ліцензій). Викладене дає підстави стверджувати, що складний та багатоаспектний характер протиправності є важливою ознакою, яка характеризує екологічне адміністративне правопорушення. Тому повне охоплення захистом адміністративної відповідальності компонентів докільля досягається за умови максимального врахування матеріального аспекту протиправності (тобто вимог екологічного законодавства). Цю обставину необхідно враховувати в процесі оновлення адміністративно-деліктного законодавства.

Важливою та необхідною ознакою будь-якого правопорушення, в тому числі екологічного, є винність. Ця ознака характеризує психічне ставлення правопорушника до вчиненого ним діяння та наслідків цього діяння. Якщо особа усвідомлено вчиняє заборонене правовою нормою діяння, то це означає, що психічне ставлення цієї особи до інтересів суспільства, держави та громадян є негативним. А правовою категорією, яка визначає психічне ставлення цієї особи до суспільних інтересів є категорія вини. Чинне законодавство не містить поняття

вини проте визначає дві її форми – умисел та необережність. Поняття умисної вини закріплено у ст. 10 КУпАП – адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Стаття 11 КУпАП закріплює поняття необережної форми вини. Адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити. Отже, законодавець пов'язує поняття умислу з психічним ставленням особи до діяння і його наслідків, а при визначенні необережності до уваги береться лише ставлення особи до шкідливих наслідків. Форми вини не мають кваліфікуючого значення, проте вони повинні враховуватись при призначенні покарання за вчинення адміністративного правопорушення. Умисне вчинення адміністративного правопорушення свідчить про більш небезпечну психологічну установку порушника, а отже його діяння заслуговує на більш суворе стягнення.

Екологічне законодавство сприймає обидві форми вини: умисел та необережність. При умисному порушенні вимог законодавства про охорону довкілля особа розуміє, що своїми діями порушує закон та завдає шкоди навколишньому середовищу, бажає цього (прямий умисел) або свідомо допускає (непрямий умисел). Мотиви та цілі при цьому можуть бути різні, проте спрямованість їх в основному корислива. Серед умисних екологічних правопорушень значна більшість вчиняється з непрямим умислом, оскільки задовольняючи свої економічні інтереси, правопорушники не ставлять собі за мету завдати шкоду навколишньому середовищу, вони лише свідомо допускають настання такої шкоди.

Необережна форма вини в екологічних проступках являє собою необережну, недбалу, самовпевнену поведінку, найчастіше у формі бездіяння. Особа повинна розуміти, що порушує законодавство, може завдати шкоди

навколишньому середовищу, проте без достатніх підстав розраховує на відвернення шкоди, або й зовсім не передбачає можливості її завдання.

Слід зазначити, що аналіз статей чинного КУпАП дає підстави стверджувати, що більше половини правопорушень мають формальний склад, тобто діяння утворює склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків. У зв'язку з цим виникає запитання наскільки трикомпонентна трактовка умислу узгоджується з такими складами проступків. Йдеться про те, що поняття умислу орієнтоване, перш за все, на проступки з матеріальним складом. Для того, щоб доказати наявність умислу в діянні особи, необхідно встановити, що суб'єкт усвідомлював протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачав її шкідливі наслідки і бажав їх або свідомо допускав настання цих наслідків. Проте для формального складу правопорушення наслідки не є предметом доказування. Суб'єктивна сторона таких правопорушень характеризується, як правило, умислом. Законодавче визначення умислу до таких проступків, як на наш погляд, застосовувати не зовсім коректно, оскільки наслідки не є ознакою такого діяння, а умисел орієнтований виключно на об'єктивований назовні результат. При кваліфікації таких проступків правозастосовний орган примушений ігнорувати момент передбачення, а момент бажання переносити з наслідків на діяння. Для усунення таких протиріч більш вірним було б вважати діяння вчиненим умисно, якщо особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний і суспільно шкідливий (чи небезпечний) характер свого діяння. Якщо особа усвідомлювала можливі негативні наслідки свого діяння та розраховувала на будь-який результат, відповідальність в такому випадку має бути адекватною фактично вчиненому.

Формулювання поняття необережної вини також пов'язує цю форму вини виключно з матеріальним складом і законодавство не містить жодних вказівок про те, в чому полягає необережна вина при вчиненні формальних проступків, її можна лише вивести шляхом порівняння із ст. 10 КУпАП та зробити висновок, що вона виражається у неусвідомленні порушником протиправності, хоча він повинен був і міг її усвідомлювати.



Чинне законодавство визначає вину особи у вчиненні екологічного адміністративного правопорушення через умисел та необережність. Проте думається, що не тільки умисел та необережність формують винність як ознаку правопорушення, тут необхідно враховувати ще й ступінь нехтування порушником охоронюваними за допомогою права цінностями, благами та конкретними заборонами.

### **3.2. Діяльність ОВС щодо адміністративно-правового забезпечення природоохоронної функції держави**

Необхідно зазначити, що серед напрямів діяльності органів внутрішніх справ, як одного з органів виконавчої влади, у сфері охорони навколишнього природного середовища значною є адміністративна [167]. Під нею слід розуміти цілеспрямовану виконавчо-розпорядчу діяльність, що полягає в безпосередньому і повсякденному здійсненні завдань та функцій у сфері охорони довкілля [198, с. 18] Хоча в окремих випадках приймаючи участь в охороні навколишнього природного середовища, ОВС і виступають як органи дізнання та досудового слідства, проте в їх природоохоронній діяльності переважають адміністративно-правові відносини. На думку окремих дослідників, понад 90% виявлених правопорушників притягуються до відповідальності в адміністративному порядку [199, с. 83]. Саме тут проявляється один з найважливіших напрямів забезпечення екологічного правопорядку, охорони екологічних прав громадян, запобігання та припинення протиправних дій, застосування до правопорушників заходів адміністративного примусу.

Екологічні права людини є сукупністю юридичних можливостей і засобів, які спрямовані на задоволення потреб громадян у галузі використання природних ресурсів, охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Екологічні права покликані насамперед забезпечувати органи державного управління [4], Такі завдання поставлені й перед органами внутрішніх справ.

Виступаючи складовою частиною системи органів державного управління, органи внутрішніх справ здатні виконувати певною мірою функції і загальнодержавного, і відомчого управління. У ст. 1 Закону України «Про міліцію» записано: «Міліція – це державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства та держави» [200]. У зв'язку з цим необхідно було б уточнити природоохоронні функції та обов'язки підвідомчих МВС України організацій та установ.

У чинному законодавстві України природоохоронні завдання ОВС чітко не визначені. Не досить ці питання розроблені й науковцями.

З розвитком суспільних правовідносин у цій галузі постала нагальна проблема вдосконалення екологічних норм, особливо тих, що стосуються правозастосовної сфери. Органи внутрішніх справ проводять значну роботу в галузі охорони навколишнього природного середовища, сприяють відповідним органам у боротьбі з екологічними правопорушеннями. Найбільш поширеними видами такого сприяння природоохоронним органам у галузі охорони навколишнього середовища є спільна розробка комплексних планів з цих питань та їх здійснення, участь у затриманні правопорушників і встановлення їх особистостей, перевірка документів, організація й проведення патрулювання, рейдів, одержання від посадових осіб і громадян пояснень з природу порушень ними природоохоронного законодавства.

Не викликає жодних застережень той факт, що під час здійснення природоохоронних завдань важлива роль належить міліції, але ефективність її роботи (незважаючи на доволі великий обсяг) у цій галузі недостатньо висока.

Однією з причин цього є відсутність у нормативних актах розмежування таких форм діяльності, як контроль, нагляд та надання відповідним органам сприяння при здійсненні природоохоронних заходів.

Недостатньо чітке розуміння контролю, нагляду та сприяння може призвести (і призводить на практиці) до залишення без уваги ряду важливих факторів, з одного боку, та до дублювання діяльності спеціалізованих

природоохоронних органів – з іншого. Адже, контроль, нагляд та сприяння є самостійними специфічними способами правоохоронної діяльності органів державної влади та управління.

Хоча ОВС й наділені доволі широкими правами, але не мають тих універсальних повноважень міжвідомчого контролю за станом використання та охорони природних ресурсів, які притаманні спеціалізованим інспекціям. Права ОВС у цій сфері значно обмежені.

Виконання ОВС функцій нагляду за використанням природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища полягає у спостереженні за діями посадових осіб та громадян, виявленні дій, які суперечать законові, та повідомлень до державних органів про всі випадки порушень природоохоронного законодавства.

На відміну від спеціалізованих інспекцій природоохоронних органів, ОВС, здійснюючи функції нагляду, не можуть давати зобов'язальні приписи про усунення виявлених порушень. Контроль і нагляд використовуються органами внутрішніх справ для запобігання, припинення та розкриття протиправних дій у галузі природокористування та охорони навколишнього природного середовища, екологічних прав і свобод громадян.

Нагляд, який здійснює міліція, по суті є перевіркою виконання встановлених правил та положень з доведенням інформації про виявлені порушення до відома відповідних компетентних органів, на які покладена відповідальність за прийняття необхідних заходів впливу щодо порушників [201].

На міліцію покладено також обов'язок надавати відповідним органам сприяння в охороні природних ресурсів. Однак, на жаль, нормативні акти не регламентують, у яких випадках міліція повинна надавати відповідним природоохоронним та правоохоронним структурам сприяння при здійсненні ними надвідомчих повноважень з охорони природного середовища, а в яких – ні. На нашу думку, питання про повноваження державних органів, громадських формувань та форми їх взаємодії потрібно деталізувати в проекті Екологічного кодексу України.

Практика потребує, щоб у законодавстві була конкретизована сфера сприяння міліції з природоохоронними та іншими правоохоронними органами.

Сприяння, на нашу думку, необхідно розглядати як заходи, що вживає міліція для створення умов, які сприяють виконанню відповідними посадовими особами природоохоронних органів своїх службових функцій.

Таким чином, ефективна робота ОВС у галузі охорони навколишнього природного середовища та, зокрема, забезпечення екологічних прав і свобод громадян потребує чіткого визначення в Законах України «Про міліцію» [200] та «Про охорону навколишнього природного середовища» [1], а також в інших нормативних актах щодо форм і тактики діяльності ОВС.

Потрібно в масштабах МВС України створити спеціальний механізм, який зможе забезпечити взаємодію як галузевих служб МВС, так і взаємодію МВС з природоохоронними та іншими правоохоронними органами, громадськими природоохоронними формуваннями.

На нашу думку, в системі МВС доцільно створити відповідні природоохоронні служби або нарешті вирішити питання про створення екологічної міліції та укомплектувати їх підготовленими фахівцями, розробити положення про ці служби, що зможе забезпечити ефективне виконання поставлених перед міліцією, завдань і, особливо, в галузі охорони навколишнього природного середовища. Це зможе реалізувати поставлені перед нею завдання щодо охорони екологічних прав і свобод громадян.

З розширенням завдань та обов'язків органів внутрішніх справ щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічних прав і свобод громадян зросте можливість ОВС ефективно впливати на забезпечення екологічного законодавства.

Провідне значення адміністративно-правових заходів обумовлює необхідність подальшого розгляду всього механізму адміністративно-правової діяльності ОВС в означеній сфері. Так, зміст діяльності, спрямованої на охорону навколишнього природного середовища в цілому та її окремих елементів (наприклад, природних територій та об'єктів природи, які знаходяться під

особливою охороною), що складають адміністративно-правові відносини, проявляється, по-перше, в середині самих органів під час організації і практичного вирішення завдань природоохоронного характеру; по-друге, в процесі безпосередньої охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки власними силами і засобами.

Необхідно зауважити, якщо в першому випадку йдеться про внутрішньоорганізаційні, внутрішньосистемні відносини, то в другому – про ті, які виникають з приводу і у зв'язку з безпосередньою охороною навколишнього природного середовища або щодо вчинення адміністративного правопорушення в досліджуваній сфері суспільних відносин, звернення громадян до ОВС за отриманням дозволу на придбання мисливської рушниці тощо. Слід зазначити, що суб'єктами таких відносин, з одного боку, виступають співробітники ОВС, з іншого – посадові особи підприємств, установ та організацій, непідвідомчі органам внутрішніх справ, а також громадяни. Таким чином, в першому випадку йдеться про внутрішньоорганізаційну діяльність ОВС, тоді як в другому – про відносини, притаманні зовнішній адміністративній діяльності, зовнішні адміністративні функції пов'язані з практичним вирішенням завдань поза системою МВС. Йдеться про те, що їх здійснення виходить за межі внутрішньоорганізаційних відносин і поширюється на непідлеглі ОВС державні та інші підприємства, установи, організації, посадовців і громадян. Саме у процесі виконання зовнішніх адміністративних функцій найбільше виявляється соціальне призначення ОВС як виконавчого органу державної влади [202].

Аналіз нормативних актів, покладених в основу функціонування ОВС, їх зовнішні адміністративні функції можуть бути визначені таким чином: забезпечення екологічної безпеки; охорона екологічного правопорядку; запобігання і припинення екологічних адміністративних правопорушень; здійснення дозвільної системи; контроль за дотриманням нормативів і стандартів учасниками дорожнього руху з метою забезпечення охорони атмосферного повітря від забруднення; охорона на основі договорів відособлених ділянок природного середовища; сприяння громадянам, посадовим особам підприємств,

установ і організацій при реалізації ними екологічних прав та обов'язків [203].

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок, що внутрішньоорганізаційна і зовнішня адміністративна діяльність тісно пов'язані між собою і мають уніфіковані завдання, спрямовані на створення сприятливих умов для існування населення, раціонального використання та відтворення природних ресурсів.

Слід зазначити, що характерними ознаками даної діяльності ОВС є: державно-владний характер, підлеглість і підконтрольність в процесі її здійснення відповідним державним органам та органам місцевого самоврядування; підзаконність і яскраво виражена запобіжно-профілактична спрямованість [204].

Так, державно-владний характер адміністративної діяльності щодо охорони навколишнього природного середовища знаходить відображення при здійсненні міліцією адміністративно-правових повноважень від імені держави, в межах її компетенції, передбачених чинним законодавством. У ст. 20 Закону України «Про міліцію» вказано, що законні вимоги працівників міліції є обов'язковими для виконання громадянами і посадовими особами [200].

У той же час названа діяльність підзвітна і підконтрольна не тільки вищестоящим ОВС, а й відповідним органам законодавчої і виконавчої влади, а також органам місцевого самоврядування. На нашу думку, саме дана обставина, певною мірою, підвищує значущість таких органів у сфері охорони навколишнього природного середовища і одночасно впливає на їхню відповідальність за дану діяльність.

Законодавчі і виконавчі органи, органи місцевого самоврядування повною мірою несуть відповідальність за охорону навколишнього природного середовища на підконтрольних їм територіях, тому мають право впливати на діяльність підлеглих їм не тільки спеціалізованих природоохоронних органів, а й на природоохоронну діяльність ОВС загалом. У той же час вони зобов'язані створювати умови для органів внутрішніх справ з метою підвищення ефективності їх природоохоронної діяльності.

Зазначена діяльність має яскраво виражений підзаконний характер. Так, у

ст. 26 Закону «Про міліцію» перераховані всі форми контролю за діяльністю міліції: відомчий, державний і громадський, а в ст. 3 зазначеного Закону України наголошується на тому, що діяльність міліції ґрунтується на принципі законності [200]. Це одна з найважливіших рис інформації [198, с. 18]. Слід підкреслити, що створення в системі ОВС підрозділу зі зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації (прес-служб) заповнила цю прогалину.

На підставі викладеного вище, можна зробити висновок, що організаційно-структурна побудова еколого-санітарних підрозділів у системі ОВС свідчить про те, що загальне керівництво і координацію природоохоронної діяльності здійснюють декілька державних департаментів МВС України. Проте серед адміністративної діяльності ОВС з охорони навколишнього природного середовища зовнішня функція надзвичайно широка, торкається прав і свобод багатьох суб'єктів даних відносин, тому будь-яке відхилення від закону може істотно їх порушити. На нашу думку, сутність підзаконності полягає в тому, що ОВС в процесі здійснення природоохоронної діяльності можуть розробляти і видавати відомчі нормативні акти, які зачіпають права та інтереси безпосередньо співробітників ОВС чи опосередковано – інших суб'єктів цих правовідносин.

Відповідно до наведених позицій, можна зробити висновок, що ОВС у даній сфері не стільки притягують до юридичної відповідальності осіб, які вчинили екологічне правопорушення, скільки запобігають і припиняють адміністративні правопорушення. Зміст запобігання адміністративним правопорушенням полягає у їх виявленні, застосуванні в межах своєї компетенції заходів щодо запобігання, нейтралізації та усунення [205]. Зокрема, вони спрямовані на виявлення всіх випадків порушення правил, заборон і обмежень, передбачених законодавством про охорону навколишнього природного середовища, на застосування заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють даним порушенням, використовуючи при цьому контроль та нагляд за дотриманням природокористувачами встановленого адміністративно-правового режиму, заходи адміністративного примусу, насамперед, виконання їх обов'язків, забезпечення гарантій для громадян покликане створити постійні режими для задоволення

законних інтересів останніх та охорони їх прав.

Під час здійснення адміністративної діяльності з охорони довкілля ОВС щодня вступають у чисельні відносини з юридичними особами різних організаційно-правових форм і окремими громадянами, а також з органами та підрозділами різних рівнів системи МВС. Залежно від того, де складаються дані відносини, виникають та розвиваються, розрізняють норми, котрі регулюють як ці відносини, так і зміст, форми та способи реалізації останніх.

Так, внутрішня адміністративна діяльність ОВС, у тому числі їх спеціалізованих природоохоронних підрозділів, регулюється, наприклад, нормами адміністративного законодавства про проходження служби в органах внутрішніх справ. У Законі України «Про міліцію» ці норми сконцентровані в четвертому розділі «Служба в міліції» [200], інші питання внутрішньосистемних відносин врегульовані в Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом в органах внутрішніх справ України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1991 р. [206], та інших правових актах. Отже, сукупність перерахованих норм складає правову основу при створенні спеціалізованих природоохоронних підрозділів.

Зовнішня адміністративна діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища характеризується обов'язковістю вимог ОВС для іншої сторони даних правовідносин. Такими, наприклад, можуть бути вимоги: інспектора Державтоінспекції до учасників дорожнього руху про усунення порушень законодавства про охорону атмосферного повітря; дільничного інспектора міліції про надання йому особою документів, що підтверджують право на придбання і зберігання мисливської рушниці та боєприпасів.

Таким чином, адміністративна діяльність в означеній сфері відносин повинна ґрунтуватися виключно на законних підставах. Таке положення українського закону практично текстуально відповідає нормі, що міститься в ст. 4 Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку [207].

Діяльність ОВС загалом і адміністративна з охорони навколишнього природного середовища, зокрема, будується на певних принципах, тому що зміст



останніх об'єктивно виражає сутність адміністративної діяльності. Будучи такими, що набули форми правових норм, принципи є загальними, основними положеннями, на яких повинна ґрунтуватися і практично здійснюватися адміністративна діяльність в галузі охорони навколишнього природного середовища. Таким чином, принципи набувають значення правових вимог, дотримання і виконання яких обов'язкове.

Загальновідомо, що не всі принципи, покладені в основу діяльності ОВС, законодавчо закріплені, тому їх не можна назвати правовими, це, швидше, принципи-ідеї. До таких належать: гуманізм, повага до особи, гласність. При цьому необхідно зазначити, що забезпечення екологічних прав громадян на сприятливе довкілля та інші гуманітарні цілі адміністративної діяльності ОВС можуть бути досягнуті тільки на основі дотримання поваги до особи, гуманізму та гласності в природоохоронній роботі. Таким чином, мета не тільки зумовлює характер адміністративної діяльності та систему її принципів, а й сама, до певної міри, співвідноситься з принципами.

На нашу думку, зазначені вище принципи є результатом відображення об'єктивно діючих закономірностей, притаманних їм загальних рис, які, врешті-решт, стають началом і основою адміністративної діяльності у даній сфері суспільних відносин.

Принципи адміністративної діяльності ОВС з охорони навколишнього природного середовища також утворюють систему, в якій простежується не тільки певний взаємозв'язок, а й взаємозумовленість. Проте цілісне уявлення про всю систему принципів не визначає роль і місце кожного з них в адміністративній діяльності.

Виходячи з викладеного вище, можна всі принципи адміністративної діяльності поділити на дві групи: 1) соціально-правові і 2) організаційно-управлінські, що дозволить в першу групу включити ті, які для даного виду природоохоронної діяльності мають загальний соціальний характер і, по суті, є соціально-правовими правилами цієї діяльності. До другої групи належить та частина принципів, які покладені в основу організаційно-управлінської

діяльності, тобто принципи, що мають вплив на саму систему управління, в них знаходять відображення основні вимоги, спрямовані безпосередньо на побудову самої системи ОВС, їх спеціалізованих санітарно-екологічних служб і підрозділів. Використання названих принципів дозволяє, на наш погляд, обирати оптимальні варіанти структури і функціонування органів, об'єктивно і досить раціонально розподіляти матеріальні та людські ресурси, необхідні для здійснення адміністративної діяльності щодо охорони довкілля. Важливий момент, на який варто звернути увагу, в проаналізованих нами джерелах [199, с. 83] наводиться значна кількість різноманітних принципів побудови роботи щодо охорони навколишнього природного середовища із застосуванням адміністративно-правових засобів.

Так, принцип поваги до особи в системі соціально-правових принципів, на наш погляд, є першочерговим. Правова держава, – як вказується в документі Копенгагенської наради Конференції з людського виміру ОБСЄ, – означає не тільки формальну законність, яка забезпечує регулярність та послідовність в досягненні і підтриманні демократичного порядку, а й справедливість, засновану на визнанні і повному розумінні вищої цінності – людини [208, с. 97].

Слід зазначити, що даному принципу присвячена стаття у Законі України «Про міліцію» під назвою «Діяльність міліції і права громадян» [200]. Нині чинним Законом сформульовано положення, згідно з яким обмежувати права і свободи громадян при здійсненні адміністративної діяльності міліцією допустимо лише за умов і в порядку, прямо передбачених Законом. Іншим важливим і в той же час новим положенням є те, що співробітник міліції в усіх випадках обмеження прав і свобод громадянина зобов'язаний роз'яснити останньому мотив і підставу такого обмеження, а також його права та обов'язки, що виникають у зв'язку з цим.

Наступною важливою гарантією дотримання прав громадян в адміністративній діяльності ОВС з охорони довкілля є статті 11–15 Закону України «Про міліцію», в яких конкретизуються підстави, що надають міліції право безперешкодно входити у будь-який час доби до житла чи до іншого

володіння особи, блокувати ділянки місцевості, застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю [200].

У той же час Закон передбачає можливість громадян (ст. 25) на оскарження незаконних дій працівників міліції у встановленому порядку. А згідно зі ст. 20 Закону, обов'язкові для виконання лише законні вимоги співробітника міліції, незаконні ж вимоги громадянин має право не виконувати, більше того, чинити пасивний опір, не перевищуюча при цьому меж необхідної оборони.

Наступний принцип – гуманізм. Як принцип адміністративної діяльності з охорони навколишнього природного середовища, достатньо зрозумілий. Зазначимо, що працівники ОВС за допомогою адміністративно-правової діяльності з охорони довкілля застосовують заходи стосовно охорони здоров'я людини, забезпечення сприятливого для її існування довкілля. Охорона життя і здоров'я людини від небезпечного і несприятливого навколишнього природного середовища, внаслідок правопорушень, є головним завданням ОВС.

Нині утворено спеціалізовані екологічні і санітарно-екологічні підрозділи міліції, а на тих територіях, де вони відсутні, їх функції виконує служба дільничних інспекторів, патрульна служба та інші сили міліції громадської безпеки, які беруть участь в захисті прав громадян на сприятливе навколишнє природне середовище шляхом надання сприяння органам охорони здоров'я у нагляді за станом санітарно-епідеміологічного благополуччя в містах та населених пунктах [209].

Крім того, ОВС зобов'язані інформувати населення про стан екологічного правопорядку на обслуговуваній ними території, про застосування заходів з його зміцнення, на вимогу зацікавлених осіб та інстанцій надавати інформацію в письмовій та усній формах (за винятком тих відомостей, які зачіпають честь і гідність громадян або можуть зашкодити їх законним інтересам). Так, у Положенні про Міністерство внутрішніх справ України [210] вказано, що діяльність ОВС повинна будуватися на основі взаємодії з населенням, громадськими організаціями і об'єднаннями, засобами масової інформації. Вбачається, що наведений принцип реалізується не повною мірою. І в зв'язку із

чим ми цілком погоджуємося з Ю.Ф. Кравченком, що МВС – одне з небагатьох галузевих і функціональних структур, яке виконує різноманітні екологічні функції, хоча суспільство ще не має стосовно них достатньо повної інформації [211, с. 4-5].

При формуванні адміністративних апаратів екологічної міліції заслуговує на увагу територіальний принцип їх структурної побудови. В основі організаційно-правової побудови важливе місце займають також лінійний і функціональний принципи організації адміністративної діяльності. Вважаємо, що при створенні мережі природоохоронних підрозділів міліції в системі ОВС за основу побудови необхідно брати лінійний принцип. Як свідчить практика, що склалася, на основі цього принципу здійснюється управління невеликими підрозділами.

Управління більшими підрозділами і службами міліції, наприклад на державному рівні, доцільно здійснювати на лінійно-функціональних принципах. Цей тип побудови, на наш погляд, поєднує в собі лінійне управління з функціональним. Такий підхід дозволив би, по-перше, будь-якому структурному підрозділу апарату міліції давати розпорядження для підпорядкованих структур тільки через начальника цього підрозділу або служби. По-друге, окремі функціональні підрозділи апарату або служби міліції мали б можливість віддавати обов'язкові для виконання розпорядження іншим галузевим підрозділам.

До групи організаційних принципів входять наступні: поєднання підпорядкованості і колегіальності, відповідальність за результати роботи та раціональний розподіл повноважень між суб'єктами адміністративної діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Відомо, що напрями правоохоронної діяльності ОВС будуються на основі підпорядкованості, оскільки вона, на наш погляд, забезпечує необхідну службову дисципліну. В той же час підпорядкованість не виключає колегіального обговорення найважливіших аспектів природоохоронної діяльності ОВС та їх спеціалізованих підрозділів. Так, вивчені нами матеріали свідчать про те, що предметом колегіального обговорення є, зокрема природоохоронні аспекти

діяльності ОВС та їх спеціалізованих підрозділів. Крім того, при поєднанні підпорядкованості і колегіальності, вважаємо, з'являється можливість уникнути однобічних і суб'єктивних оцінок, суб'єктивного ухвалення рішень. Іншою формою прийняття і ухвалення управлінських рішень є оперативна нарада при начальникові ОВС або спеціалізованого природоохоронного підрозділу.

Тісно пов'язані між собою два наступні принципи: раціональний розподіл сил, засобів і відповідальності підрозділів, що здійснюють адміністративну діяльність у сфері охорони довкілля, за результати їх роботи в цьому напрямі. Недоліки та прорахунки суб'єктів адміністративної діяльності в даному напрямі тягнуть за собою дисциплінарну та іншу відповідальність, передбачену Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ [212].

Для повної і всебічної характеристики адміністративної діяльності важливе значення має її юрисдикційна частина. Проте ОВС, виконуючи притаманні їм екологічні функції, згідно чинного законодавства, відповідно до ст. 222 КУпАП, не входять до системи суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо санітарно-екологічних правопорушень [213]. Аналіз і оцінка відповідних розділів КУпАП показали, що ОВС, маючи велику компетенцію щодо розгляду адміністративних правопорушень, в той же час не мають права ухвалювати остаточні рішення стосовно екологічних і санітарних правопорушень. Внаслідок цього знижується оперативність при розгляді матеріалів, невиправдане затягування його термінів. Ця обставина дає підстави щодо внесення змін до чинного законодавства про наділення спеціалізованих підрозділів міліції правом юрисдикційної діяльності.

Разом із тим, вважаємо за доцільне скорочення процедури притягнення до відповідальності і застосування заходів до винних осіб. Так, КУпАП [213] встановлює загальне правило, відповідно до якого справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його скоєння; або існує можливість розгляду справ про деякі види правопорушень за місцем проживання порушника чи за місцем обліку транспортних засобів. Проте при цьому зберігається альтернатива розгляду справ про дані правопорушення також за місцем їх вчинення. Аналізуючи норми КУпАП, адміністративні справи за місцем

проживання правопорушника розглядаються адміністративним судом. Протокол та інші матеріали у справі направляються у відповідні адміністративні суди за місцем реєстрації правопорушника. Але, як свідчить практика, недоцільно направляти протоколи за місцем реєстрації правопорушників, оскільки знижується не тільки оперативність, а й дуже часто збігають строки притягнення їх до юридичної відповідальності.

На нашу думку, необхідно ввести подвійну юрисдикцію, тобто надати право ОВС на розгляд справ екологічного і санітарного характеру нарівні із спеціалізованими природоохоронними і санітарними органами. Такі пропозиції вченими-адміністративістами висловлювалися неодноразово [214, с. 64].

Наведене вище дозволяє дати визначення адміністративно-правовій діяльності ОВС у сфері забезпечення екологічних прав громадян. На нашу думку, це – діяльність, що ґрунтується на системі адміністративно-правових принципів виконавчо-розпорядчої, підзаконної, державно-владної діяльності служб і підрозділів ОВС та полягає в організації і практичному здійсненні природоохоронних функцій з метою охорони навколишнього природного середовища з використанням адміністративно-правових засобів.

### **3.3. Шляхи та напрями удосконалення діяльності органів виконавчої влади щодо забезпечення природоохоронної функції держави**

З метою забезпечення комплексного системного підходу до формування та реалізації державної політики на принципах сталого розвитку в Україні розроблена «Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки» (Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634) [215]. Актуальність Програми визначена внутрішніми соціально-економічними та екологічними передумовами, міжнародними домовленостями України, а також необхідністю запровадження системного, інтегрованого підходу до формування та запровадження на національному рівні головних принципів сталого розвитку

на підставі сучасного науково-методологічного обґрунтування.

Серед головних завдань, визначених у Програмі, – ліквідація бідності, впровадження моделей сталого виробництва та споживання, спрямованих на забезпечення життєдіяльності людства, охорона і раціональне використання природних ресурсів, оптимізація ресурсної бази економічного та соціального розвитку.

Економіці України притаманна висока питома вага ресурсомістких та енергомістких технологій, запровадження та нарощування яких здійснювалося найбільш «дешевим» способом – без будівництва відповідних очисних споруд. Це було можливим за відсутності ефективно діючих правових, адміністративних та економічних механізмів природокористування та без урахування вимог охорони довкілля (*додаток В, Д*).

Структурні деформації, які відбувалися у народному господарстві, за яких перевага надавалася розвитку в Україні сировинно-видобувних, найбільш екологічно небезпечних галузей промисловості, та низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до значної деградації довкілля України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, повітря і земель, нагромадження у дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних, відходів виробництва. Такі процеси тривали десятиліттями і призвели до різкого погіршення стану здоров'я людей, зменшення народжуваності та збільшення смертності, а це загрожує вимиранням і біологічно-генетичною деградацією українського народу [216, с. 155-156].

Винятковою особливістю екологічного стану України є те, що екологічно гострі локальні ситуації поглиблюються великими регіональними кризами [217]. Чорнобильська катастрофа з її довготривалими медико-біологічними, економічними та соціальними наслідками спричинила в Україні ситуацію, яка наближається до рівня глобальної екологічної катастрофи.

На нашу думку, основними причинами, що призвели до загрозового стану довкілля, є:

- застаріла технологія виробництва та обладнання, висока енергомісткість та

матеріаломісткість, що перевищують у два-три рази відповідні показники розвинутих країн;

- високий рівень концентрації промислових об'єктів;
- несприятлива структура промислового виробництва з високою концентрацією екологічно небезпечних виробництв;
- відсутність належних природоохоронних систем (очисних споруд, оборотних систем водозабезпечення тощо), низький рівень експлуатації існуючих природоохоронних об'єктів;
- відсутність належного правового та економічного механізмів, які стимулювали б розвиток екологічно безпечних технологій та природоохоронних систем;
- відсутність належного контролю за охороною довкілля.

Еколого-економічна криза України викликана тим, що тривалий час домінував принцип одержання максимальної вигоди за мінімальних затрат, при якому мали місце неузгодженість темпів економічного розвитку і вимог екологічної безпеки, переважання природомістких галузей із високою питомою вагою ресурсо- й енергомістких застарілих технологій, сировинна орієнтація експорту, відсутність культури праці та споживання тощо [218]. Як наслідок, антропогенне навантаження на природу наближається (а в деяких регіонах наблизилося) до граничної межі її екологічної стійкості. За нею починаються кризові та катастрофічні зміни в природі, що негативно впливають на життєдіяльність людини і суспільства. Тому на сучасному етапі взаємодії природи і суспільства необхідний інший принцип – одержання максимально можливої економічної вигоди при обов'язковому збереженні динамічної рівноваги геосистем, якої можна досягти, не перевищуючи техногенного навантаження гранично допустимої межі стійкості природного середовища [219].

Варто зазначити, що відсутність чіткої стратегії реформування суспільства, непослідовність реформ у галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів, неузгодженість та непослідовність дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування не сприяють належній



ефективності та дієвості програмних елементів Основних напрямів державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки.

Витрати на реалізацію природоохоронних програм і заходів потребують значних коштів. Однак протягом найближчих 5-10 років країна буде дуже обмежена у коштах, необхідних для поліпшення стану навколишнього природного середовища та забезпечення раціонального використання природних ресурсів. Тому потрібно чітко визначити пріоритетні напрями та проблеми з метою відпрацювання реалістичних, ефективних та економічно вигідних рішень [220]. З цією метою, відповідно до з реального екологічного стану території України, необхідно враховувати такі основні критерії і чинники:

- погіршення здоров'я людей через значну забрудненість довкілля;
- втрати, що призводять до зниження продуктивності народного господарства, зумовлені збитками або руйнуванням фізичного капіталу і природних ресурсів;
- погіршення стану або загроза завдати непоправної шкоди біологічному та ландшафтному різноманіттю і зокрема лукам, пасовищам, озерам, водоймам, річкам, землям, лісовим, прибережним і морським екосистемам, гірським районам;
- еколого-економічну ефективність природоохоронних заходів.

До основних пріоритетів охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів належать:

- гарантування екологічної безпеки ядерних об'єктів і радіаційного захисту населення та довкілля, зведення до мінімуму шкідливого впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС;
- поліпшення екологічного стану басейнів рік України та якості питної води;
- будівництво нових та реконструкція діючих потужностей комунальних очисних каналізаційних споруд;
- запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів і поліпшення їхнього 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 розмаїття, заповідна справа.

Державна політика у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки реалізується через окремі міждержавні, державні, галузеві, регіональні та місцеві програми, які спрямовуються на втілення визначених пріоритетів.

Основними завданнями державної політики на найближчу перспективу є:

- здійснення системи природоохоронних заходів, спрямованих на покращення стану довкілля;

- запровадження інтегрованого підходу до розв'язання екологічних проблем;

- збереження біорозмаїття, розвиток заповідної справи;

- подальший розвиток нормативно-правової бази з метою наближення її до законодавства ЄС;

- покращення стану виконання картографо-геодезичних робіт загальнодержавного значення;

- вдосконалення нормативно-правової бази з охорони та використання надр;

- підвищення ефективності проведення геологорозвідувальних та інженерно-геологічних робіт;

- зосередження основних зусиль на прогнозуванні і запобіганні виникненню надзвичайних ситуацій;

- підвищення рівня безпеки проживання населення у найбільш потенційно небезпечних регіонах (місцевостях);

- створення умов для економічної реабілітації та розвитку економіки забруднених територій.

Аналіз існуючих проблем у сфері державної політики в галузі охорони довкілля дає нам змогу запропонувати державним органам виконавчої влади такі

рекомендації, спрямовані на вдосконалення їх діяльності щодо забезпечення природоохоронної функції держави:

1) розробити та запровадити дієві механізми, які сприятимуть інтеграції політики в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів у стратегію соціально-економічних реформ на національному, регіональному та місцевому рівнях;

2) підготувати комплекс заходів щодо посилення державного контролю за дотриманням чинного екологічного законодавства;

3) здійснювати стимулювання діяльності у галузі охорони навколишнього природного середовища та відтворення природних ресурсів шляхом надання пільг щодо екологічного оподаткування, пільгових кредитів, залучення інвестицій;

4) розробити екологічні норми, правила щодо гарантування екологічної безпеки населення та збереження генетичного фонду;

5) підготувати нормативні документи з організації ведення природоохоронної діяльності в установах природно-заповідного фонду, ведення державного кадастру територій і об'єктів природно-заповідного фонду.

Вищевикладене підтверджується результатами соціологічного опитування щодо ключових проблем у сфері забезпечення охорони навколишнього природного середовища (*додаток Е*).

Державні програми, які є складовою національного плану дій у галузі охорони довкілля, поширюються на основні пріоритетні галузі, зокрема програма з ядерної безпеки, програма реабілітації басейну Дніпра, програма поводження з відходами. У Законі України від 18.03.2004 р. «Про державні цільові програми» відзначено, що метою екологічних програм є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків [221].

Державна програма економічного розвитку, ухвалена Урядом («Україна 2010»), враховує принципи сталого розвитку, зокрема впровадження ефективного регулювання та технологічної реконверсії виробництва на екологічно безпечний шлях, економічних механізмів охорони довкілля. Принциповими завданнями

визначено економічний розвиток, охорону довкілля, соціальну гармонію, раціональне використання природних ресурсів, розвиток освіти, міжнародного співробітництва.

Інша складова Національного плану дій у галузі охорони довкілля – річний «План дій Уряду», який враховує наявні фінансові ресурси. Проте наразі фінансується лише половина необхідних витрат для пріоритетних проєктів, визначених у плані дій. Інколи кошти, передбачені для захисту навколишнього середовища, перерозподіляються протягом бюджетного року на нагальні економічні потреби. Для фінансування також можуть бути використані закордонні інвестиції та гранти.

Ще одна складова Національного плану дій у галузі охорони довкілля – місцеві екологічні плани, розробка яких передбачена Урядом у кожній області (адміністративному регіоні). Уряд координує діяльність областей. Обласні заходи фінансуються з обласних і місцевих бюджетів, проте центральний Уряд може взяти участь у фінансуванні, якщо ці заходи спрямовані на розв'язання пріоритетних проблем, визначених в Основних напрямках. Проте екологічні плани обласного рівня не набули належної пріоритетності й часто є тільки побажанням. Необхідність уточнення пріоритетів при використанні наявних ресурсів на всіх адміністративних рівнях – одна з проблем розвитку нашої держави [217].

Таким чином удосконалення нормативно-правової бази має спрямовуватися на:

- об'єктивну оцінку дієвості існуючої системи контролю за скидами і викидами забруднюючих речовин у навколишнє середовище, яка ґрунтується на встановленні їх граничних нормативів для кожного окремо взятого підприємства за складними і малоефективними методиками, порівнянні її із зарубіжним досвідом і переходом до простішої та ефективнішої системи, зручної і для підприємств, і для контролюючих органів;

- приведення до єдиної системи всіх законодавчо-правових і нормативно-методичних документів, які є численними і багато в чому вже застарілі, що створює труднощі їх обліку й дотримання при охороні навколишнього

середовища і раціонального природокористування;

- забезпечення своєчасного оновлення діючих і розробку нових документів, уникаючи існуючих протиріч і дублювання їх змісту.

Вирішення екологічних проблем і проблем екологічного розвитку передбачає вжиття комплексу взаємопов'язаних заходів щодо створення ефективного еколого-правового механізму охорони та раціонального використання навколишнього природного середовища та посилення відповідальності за екологічні правопорушення, що дозволить зменшити негативний вплив на середовище існування рослин, тварин і людини, поліпшити еколого-соціальний клімат у суспільстві, залучити значніші додаткові бюджетні надходження та інвестиційні ресурси для забезпечення сталого, екологічно безпечного та динамічного економічного зростання, реалізацію євроінтеграційного стратегічного вибору України.

Вирішення проблем у сфері охорони довкілля є пріоритетним напрямом державної політики у здійсненні соціально-економічних реформ, необхідною складовою формування умов сталого розвитку України.

### **Висновки до розділу 3**

Підсумовуючи викладене у другому розділі можемо зробити декілька висновків.

1. Аналіз численних нормативних джерел свідчить, що адміністративно-примусових заходів в діяльності органів виконавчої влади щодо охорони навколишнього природного середовища закріплена значна кількість і відрізняються вони один від одного своїм ресурсом. На жаль, на сьогодні відсутній у нашій державі єдиний кодифікований акт, який би об'єднав усі нормативно-правові акти, що спрямовані на врегулювання суспільних відносин в екологічній сфері, тобто Екологічний кодекс, ідея розробки якого і навіть обґрунтування напрямів її практичної реалізації формулювалися вченими-юристами ще в середині ХХ ст.

Таке розмаїття примусових заходів, з урахуванням специфіки ресурсу кожного заходу, сфери їх використання не може застосовуватися одним-кількама державними органами, а відповідно цілком об'єктивно зумовлено існування системи спеціально уповноважених державних органів, наділених повноваженнями (різного обсягу, з розподілом сфери дії) щодо застосування адміністративно-примусових заходів.

2. Примусові заходи в екологічному праві України, залежно від юридико-фактичних підстав, можна умовно поділити на дві групи – заходи адміністративного примусу, не пов'язані з правопорушеннями (заходи адміністративного попередження, запобігання) та заходи адміністративного примусу, пов'язані з правопорушеннями (заходи адміністративного припинення та заходи відповідальності). Слід зазначити, що у вітчизняній правовій науці точаться дискусії навколо визначення правопорушення, з яким пов'язується застосування заходів адміністративного примусу у сфері екологічних відносин.

3. У механізмі правового забезпечення раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля та екологічної безпеки громадян важливу роль відіграють норми, які визначають засади виконання обов'язків та несення відповідальності у межах приписів, передбачених екологічним законодавством. Такі норми формують комплексний правовий інститут екологічної відповідальності за попередження та ліквідацію шкоди, заподіяної довкіллю, який, з огляду на галузеві особливості, включає аспекти усіх можливих видів юридичної відповідальності: позитивної та ретроспективної, адміністративної, кримінальної, майнової (цивільно-правової), дисциплінарної тощо.

4. Сучасне європейське екологічне законодавство передбачає два режими екологічної відповідальності: за попередження (запобігання) шкоди навколишньому природному середовищу (позитивна відповідальність) та за завдану шкоду шляхом здійснення ліквідаційних (відновлювальних) заходів (ретроспективна відповідальність).

5. Екологічна відповідальність як різновид юридичної відповідальності передбачає застосування відповідних примусових заходів, що здійснюються

всупереч волі та бажанню як фізичних, так і юридичних осіб, які не перебувають у відносинах службового підпорядкування зі спеціально уповноваженими державними органами. Тобто примус в екологічному праві України наділений усім комплексом властивостей, притаманних адміністративному примусу в публічному праві України (за відсутності достатніх підстав для його виділення як самостійного різновиду), а входження екологічного права до системи публічного права України лише додатково підтверджує те, що відповідний примус дійсно є обов'язковою складовою адміністративного примусу в публічному праві України.

6. Ефективність охорони довкілля засобами адміністративної відповідальності багато в чому залежить від наявності оптимальної та дієвої системи державних органів, наділених відповідними юрисдикційними повноваженнями. Дієвість системи безпосередньо залежить від її внутрішньої будови, будови її складових (суб'єктних елементів) та чіткого закріплення їх повноважень та адміністративно-юрисдикційного статусу (сукупності прав та обов'язків у зв'язку зі здійсненням юрисдикційної функції).

7. Множинність та різноплановість екологічних правопорушень обумовлює і специфічність системи органів адміністративної юрисдикції в сфері охорони довкілля. Характерною рисою цієї системи є множинність суб'єктів, що здійснюють юрисдикційну діяльність. Інша особливість цієї системи – неоднорідність її елементів (органів). Це проявляється в тому, що складовими системи є як органи, спеціально утворені для здійснення юрисдикційних функцій (місцеві суди), так і органи, які виконують ці функції поряд з іншими, зокрема з контрольно-наглядовими. Ще одна ознака вказаної системи – територіально-галузевий принцип побудови, що зумовлюється необхідністю забезпечення екологічного правопорядку на всій території країни та запобігання екологічним правопорушенням в окремих сферах, в результаті чого досягається охоплення юрисдикційним захистом, як довкілля загалом, так і окремі його компоненти.

Таким чином, можна виділити дві підсистеми – територіальну та галузеву. До територіальної підсистеми належать органи, що здійснюють адміністративну

юрисдикцію в межах будь-якої адміністративно-територіальної одиниці. Друга підсистема – галузева, суб'єктний склад якої становлять органи державної виконавчої влади.

8. Складний та багатоаспектний характер протиправності є важливою ознакою, яка характеризує екологічне адміністративне правопорушення. Тому повне охоплення захистом адміністративної відповідальності компонентів довкілля досягається за умови максимального врахування матеріального аспекту протиправності (тобто вимог екологічного законодавства). Цю обставину необхідно враховувати в процесі оновлення адміністративно-деліктного законодавства.

9. Аналіз існуючих проблем у сфері державної політики в галузі охорони довкілля дає нам змогу запропонувати державним органам виконавчої влади такі рекомендації, спрямовані на вдосконалення їх діяльності щодо забезпечення природоохоронної функції держави:

1) розробити та запровадити дієві механізми, які сприятимуть інтеграції політики в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів у стратегію соціально-економічних реформ на національному, регіональному та місцевому рівнях;

2) підготувати комплекс заходів щодо посилення державного контролю за дотриманням чинного екологічного законодавства;

3) здійснювати стимулювання діяльності у галузі охорони навколишнього природного середовища та відтворення природних ресурсів шляхом надання пільг щодо екологічного оподаткування, пільгових кредитів, залучення інвестицій;

4) розробити екологічні норми, правила щодо гарантування екологічної безпеки населення та збереження генетичного фонду;

5) підготувати нормативні документи з організації ведення природоохоронної діяльності в установах природно-заповідного фонду, ведення державного кадастру територій і об'єктів природно-заповідного фонду.



## ВИСНОВКИ

Дисертаційне дослідження визначається сучасною постановкою проблеми, виявленням і дослідженням нових ідей та тенденцій розвитку адміністративно-правових засад діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави. У роботі враховано положення чинного національного законодавства, міжнародні правові стандарти забезпечення охорони природи; піддано всесторонньому аналізу теоретичний та практичний матеріал, що стосується тематики дослідження. Це сприяло обґрунтуванню та розв'язанню кола проблем, які мають важливе наукове та прикладне значення. У результаті сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій:

1. Різке погіршення стану довкілля упродовж ХХ ст. призвело до того, що про екологічні проблеми масово заговорили не лише вчені-екологи, а й політики, правники, журналісти, активісти громадських рухів. Як наслідок, термін «екологія» та інші похідні (однокорінні) від нього слова перейшли зі сфери суто наукового вжитку у сферу повсякденного спілкування, що неминуче призвело до значної трансформації та викривлення їх початкового змісту.

У сфері забезпечення охорони природи важливого значення набуває діяльність державних органів, які покликані забезпечувати її природоохоронну функцію. З-поміж них вагоме місце відведено органам виконавчої влади.

2. Функції органів держави здійснюються виключно у межах чітко визначених для них повноважень, у відповідних галузях державної діяльності та на конкретний вид суспільних відносин, тобто структура державної діяльності визначається системою тих суспільних відносин, на які держава чинить вплив через уповноважені органи, застосовуючи при цьому різноманітні форми і методи управління.

3. У науковій літературі виділяють деякі загальні риси функцій держави, серед яких: 1) зміст кожної функції держави складається з сукупності однорідних аспектів державної діяльності. Подібні сторони державної діяльності об'єднуються в одну функцію виходячи зі специфіки та характеру тих суспільних

відносин, на які вони здійснюють свій вплив; 2) на відміну від функцій державних органів (фінансових, освітніх, прокуратури тощо), спеціально призначених для певної діяльності, функції держави охоплюють її діяльність загалом; 3) функції держави носять комплексний, узагальнений характер. У них втілюється концентрація зусиль держави на ключових, життєво важливих напрямках її внутрішньої чи зовнішньої діяльності; 4) функції держави необхідно відрізняти від видів державної діяльності (розслідування кримінальних справ, митний контроль), які можуть здійснюватися або спеціально уповноваженими на це органами, або структурними підрозділами різних органів держави; 5) функції держави не можна ототожнювати з формами та методами їх реалізації.

Наведений перелік загальних рис, притаманних для функцій держави не є вичерпним, його слід доповнити такими: 1) функції держави перебувають у безпосередній залежності від умов розвитку суспільства, а отже носять конкретно-історичний характер; вони можуть змінюватися під впливом сутнісних та формальних характеристик держави, а також змін у навколишньому природному середовищі; 2) функціям держави як основним напрямкам її діяльності притаманні відносна самостійність і усталеність, тобто, вони є постійними за умови незмінності політичних та соціально-економічних умов; 3) до реалізації функцій держави прямо чи опосередковано залучаються всі органи держави, які залежно від об'єкта впливу (тобто сфери відносин, на яку він поширюється) можуть мати статус органів загальної чи спеціальної компетенції; 4) у функціях виявляється сутність держави, тому для них властива така ознака, як соціальне призначення, тобто здатність встановленими засобами та методами задовольняти потреби та інтереси суспільства.

4. Природоохоронна діяльність в Україні, як і в переважній більшості країн світу, є предметом державного регулювання. У законодавстві України зазначено, що державній охороні і регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів; природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і ті, що невикористовуються в народному господарстві в

даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ); ландшафти та інші природні комплекси. Це дає підстави ствержувати, що природоохоронна діяльність – це державна діяльність, яка полягає в активних діях взаємодіючих органів держави, що спрямовані на охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини.

5. Державному управлінню притаманні всі ознаки виконавчої влади. З урахуванням цього державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, на нашу думку, є видом діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації внутрішньої та зовнішньої екологічної політики держави, її внутрішньої і зовнішньої екологічних функцій.

Специфіка співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» полягає в тому, що частина функцій державного управління реалізується за межами виконавчої влади, але водночас частина функцій виконавчої влади може реалізовуватися за межами державного управління.

6. Від ефективності адміністративної діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави залежить стан збереження природного середовища, існування людини, гармонізація взаємовпливів суспільства і довкілля, що є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України.

7. Для того, щоб кожна діяльність здійснювалась якісно, необхідно визначити, науково обґрунтувати та закріпити на законодавчому рівні правові засади та принципи її реалізації. Діяльність органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища ґрунтується на принципах, які відображають вихідні положення щодо організації державного управління в цій сфері, що визначені в законах та інших нормативно-правових актах, які регулюють відносини у сфері взаємодії суспільства та природи.

8. Аналіз існуючих проблем у сфері державної політики в галузі охорони довкілля дає змогу запропонувати державним органам виконавчої влади такі рекомендації, спрямовані на вдосконалення їх діяльності щодо забезпечення

природоохоронної функції держави:

1) розробити та запровадити дієві механізми, які сприятимуть інтеграції політики в галузі охорони довкілля та використання природних ресурсів у стратегію соціально-економічних реформ на національному, регіональному та місцевому рівнях;

2) підготувати комплекс заходів щодо посилення державного контролю за дотриманням чинного екологічного законодавства;

3) здійснювати стимулювання діяльності у галузі охорони навколишнього природного середовища та відтворення природних ресурсів шляхом надання пільг щодо екологічного оподаткування, пільгових кредитів, залучення інвестицій;

4) розробити екологічні норми, правила щодо гарантування екологічної безпеки населення та збереження генетичного фонду;

5) підготувати нормативні документи щодо організації ведення природоохоронної діяльності в установах природно-заповідного фонду, ведення державного кадастру територій і об'єктів природно-заповідного фонду.

9. Удосконалення нормативно-правової бази має спрямовуватися на:

- об'єктивну оцінку дієвості існуючої системи контролю за скидами і викидами забруднюючих речовин у навколишнє середовище, яка ґрунтується на встановленні їх граничних нормативів для кожного окремо взятого підприємства за складними і малоефективними методиками, порівнянні її із зарубіжним досвідом і переходом до простішої та ефективнішої системи, зручної і для підприємств, і для контролюючих органів;

- приведення до єдиної системи всіх законодавчо-правових і нормативно-методичних документів, які є численними і багато в чому вже застарілими, що створює труднощі їх обліку й дотримання при охороні навколишнього середовища і раціонального природокористування;

- забезпечення своєчасного оновлення діючих і розробку нових документів, уникаючи дублювання їх змісту та існуючих протиріч.

10. Розв'язання екологічних проблем і проблем екологічного розвитку передбачає вжиття комплексу взаємопов'язаних заходів щодо створення

ефективного еколого-правового механізму охорони та раціонального використання навколишнього природного середовища та посилення відповідальності за екологічні правопорушення, що дозволить зменшити негативний вплив на середовище існування рослин, тварин і людини; поліпшити еколого-соціальний клімат у суспільстві; залучити значніші додаткові бюджетні надходження та інвестиційні ресурси для забезпечення сталого, екологічно безпечного та динамічного економічного зростання, реалізацію євроінтеграційного стратегічного вибору України.

Розв'язання проблем у сфері охорони довкілля є пріоритетним напрямом державної політики у здійсненні соціально-економічних реформ, необхідною складовою формування умов сталого розвитку України.

## **ДОДАТКИ**

## Додаток А



Рис. Компоненти природокористування

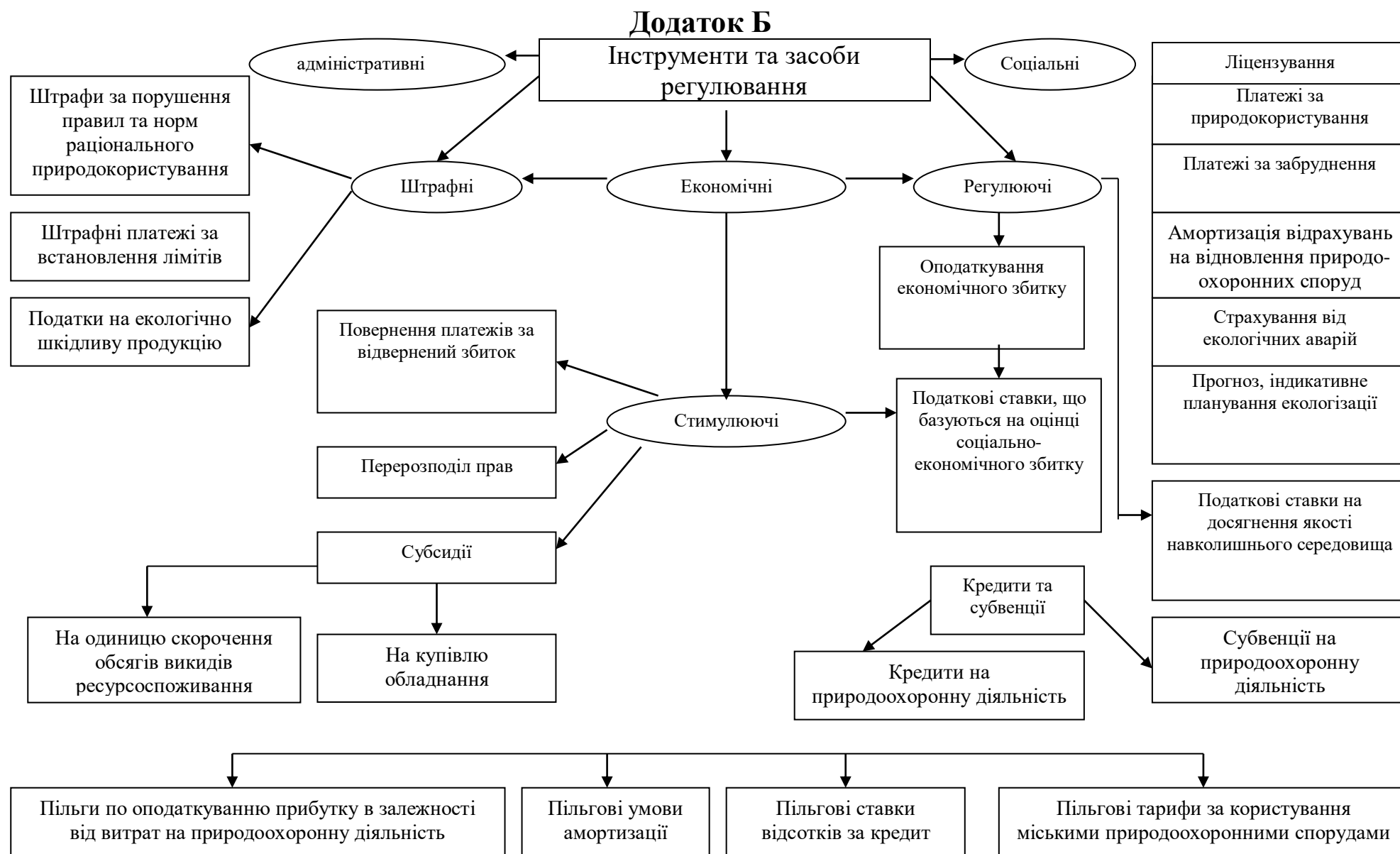


Рис. Економіко-правовий механізм регулювання процесу природокористування та природоохоронної діяльності



## Додаток В

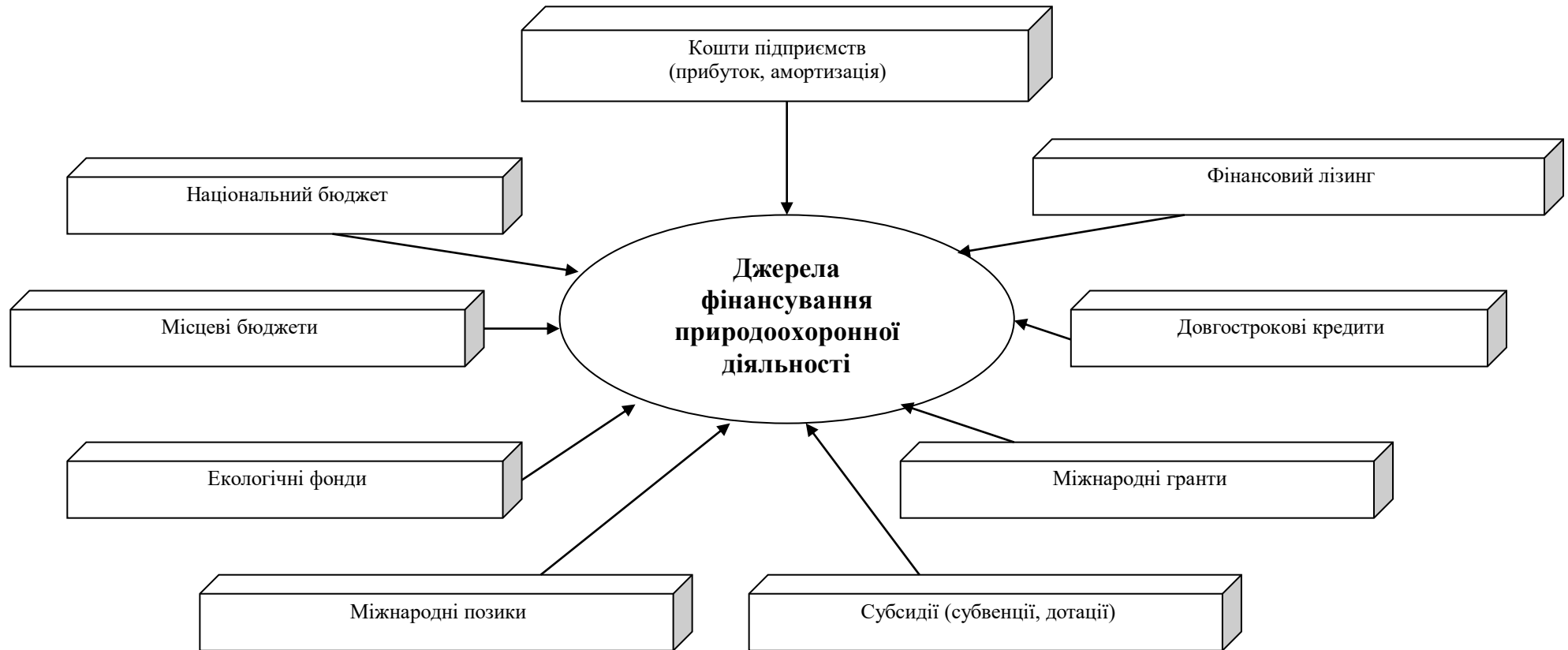


Рис. Фінансування природоохоронної діяльності

## Додаток Д

### *Інструменти та важелі економіко-правового механізму природокористування та охорони навколишнього природного середовища*

<b>Основні функції держави в організації економіко-правового механізму природокористування</b>	<b>Інструменти та важелі економіко-правового механізму</b>
1. Безпосередня участь держави у охороні довкілля	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Створення системи законодавчих актів у галузі екології.</li><li>2. Організація та фінансування НДР, підготовка кадрів спеціалістів, систем інформаційного забезпечення екологічної політики.</li><li>3. Планування та влаштування території, регулювання землекористування, територіального розміщення господарюючих об'єктів.</li><li>4. Здійснення конкретних заходів за окремими об'єктами екологічної політики: відновлення лісів, охорона прибережних морських вод, будівництво водоочисних споруд, переробка та знищення деяких видів твердих відходів, утримання різних категорій територій, що охороняються тощо.</li><li>5. Виконання обов'язків у межах міжнародних програм співробітництва, участь у діяльності міжнародних організацій, в розробці міжнародних угод, правил та нормативів природоохоронного характеру.</li></ol>
2. Державне економічне стимулювання та підтримка природоохоронної діяльності державних підприємств та підприємців	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Прямі та непрямі субсидії (інвестиційні та на покриття експлуатаційних витрат) фірмам, регіональним та місцевим органам влади.</li><li>2. Позики та кредити за низькими відсотками, гарантії банківських позик.</li><li>3. Надання режиму прискореної амортизації очисному обладнанню та іншій екологічній техніці.</li><li>4. Пільгові ставки по непрямим податках на продаж екотехніки або звільнення її від податку.</li><li>5. Податкові пільги на доходи від природоохоронних програм.</li><li>6. Пільгові тарифи приватним фірмам на</li></ol>

	очищення стоків на муніципальних централізованих водоочисних спорудах.
3. Державні заходи, спрямовані на примушення природокористувачів до охорони навколишнього природного середовища (нормативне регулювання та штрафні санкції)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Обов'язкова оцінка впливу всіх господарських проектів на довкілля (екологічна експертиза).</li> <li>2. Екологічні нормативи, норми, стандарти та сертифікація виробництва продукції.</li> <li>3. Заборони, обмеження, ліцензії.</li> <li>4. Угоди (галузеві, територіальні) між державними органами та забруднювачами; державне інспектування підприємства.</li> <li>5. Платежі за забруднення.</li> <li>6. Штрафи за порушення природоохоронних законів, нормативів, правил, інші економічні та адміністративні санкції, закриття підприємств.</li> <li>7. Кримінальна відповідальність винних за нанесені збитки.</li> </ol>
4. Державні заходи, спрямовані на спонукання природокористувачів до охорони довкілля	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Спонукальні відрахування за забруднення.</li> <li>2. Купівля-продаж прав (дозволів) на забруднення, ліцензій на виробництво та експлуатацію продукції.</li> <li>3. Надання фінансових пільг та привілеїв за екологічно чисте виробництво та помітне зниження забруднень.</li> </ol>
5. Заходи держави щодо забезпечення екологічної освіти та екологічного виховання населення	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Створення широкої мережі екологічної освіти у всіх навчальних закладах.</li> <li>2. Формування системи перепідготовки та перекваліфікації кадрів, зайнятих у сфері природокористування.</li> </ol>

## Додаток Е

*Дане соціологічне опитування проводиться з ініціативи ЛьвДУВС з метою вивчення ключових проблем, що стосуються ефективності природоохоронної політики органів виконавчої влади, зокрема ОВС та заходів щодо її покращення. Здійснення роботи є складовою дисертаційного дослідження аспіранта кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ЛьвДУВС Гаврильців М.Т. на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави». Отримані результати слугуватимуть підґрунтям для формулювання дисертантом висновків та пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері екології.*

*Наперед вдячні за вичерпні відповіді!*

**1. Як можна оцінити рівень співпраці між органами виконавчої влади України у сфері охорони навколишнього природного середовища?**

- а) задовільний;
- б) незадовільний;
- в) потребує удосконалення;
- г) її не існує;
- д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**2. Чи здатна, на Вашу думку, існуюча система державного фінансування природоохоронних заходів вирішити екологічні проблеми в Україні, і якщо ні, то в чому полягає її найбільший недолік?**

- а) незначні обсяги фінансування, що базується на принципі залишкового фінансування;
- б) нецільове використання державних коштів, призначених для природоохоронних заходів;
- в) відсутність належної прозорості та контролю над використанням державних коштів, призначених для природоохоронних заходів;
- г) слабка виконавча дисципліна щодо прийняття державних рішень у екологічній сфері;
- д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**3. На Вашу думку, якому твердженню найбільше відповідає існуюча в Україні нормативно-правова база у сфері природоохоронної діяльності?**

- а) є достатньо ефективною для забезпечення механізму здійснення природоохоронних заходів;
- б) не створює достатніх умов для діяльності різних уповноважених суб'єктів у сфері охорони довкілля;
- в) породжує конфлікт екологічних та економічних інтересів суспільства і держави;
- г) недостатньо високий рівень професіоналізму суб'єктів правозастосування;
- д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**4. Яка форма взаємодії громадськості з природоохоронними органами на Вашу думку є найбільш ефективною?**

- а) здійснення контролю над органами влади;
- б) вплив на формування та реалізацію владних рішень;
- в) робота у складі експертних груп з розробки програм, планів, нормативно-правових актів з питань охорони довкілля;
- г) підготовка звернень до органів влади з актуальних природоохоронних проблем із пропозиціями та рекомендаціями щодо їхнього вирішення;
- д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**5. Який з перелічених нижче механізмів є найефективнішим для реального залучення громадськості до процесу прийняття рішень у сфері природоохорони?**

- а) екологічна освіта громадськості;
- б) тиск на владу, щоб дослухалась до думки громадян (акції протесту, демонстрації);
- в) підтримка на виборах до парламенту природоохоронних партій;
- г) підвищення активності громадян і формування екологічної свідомості та

відповідальності громадян перед майбутніми поколіннями за шкоду природі;

д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**6. Діяльність органів виконавчої влади у сфері екології на якому рівні є найбільш ефективною?**

а) місцевому;

б) регіональному;

в) національному;

г) міжнародному;

д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**7. Які джерела екологічної інформації найбільш доступні для громадян України?**

а) ЗМІ (преса, телебачення, радіо);

б) Інтернет;

в) державні органи;

г) спеціальні інформаційні видання та акції, організовані екологічними неурядовими організаціями;

д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**8. Діяльність органів виконавчої влади у сфері екології на якому рівні є найменш ефективною?**

а) місцевому;

б) регіональному;

в) національному;

г) міжнародному;

д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**9. Як Ви оцінюєте діяльність ОВС у сфері забезпечення охорони довкілля, як одного із органів виконавчої влади?**

а) добре;

б) задовільно;

в) потребує покращення;

г) важко сказати.

**10. Яка на Вашу думку найвагоміша причина погіршення екологічної ситуації в Україні?**

а) швидке зростання кількості промислових підприємств;

б) надмірне використання хімічних речовин у сільському господарстві;

в) незбалансована, малоефективна екологічна політика держави;

г) бездіяльність органів місцевого самоврядування;

д) відсутність дієвих заходів відповідальності за завдану природі шкоду

е) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**11. Який з нижчеперелічених заходів збереження довкілля є найбільш ефективним для нашої держави?**

а) перегляд принципів природокористування;

б) докорінна перебудова зайняття господарською діяльністю;

в) впровадження та розвиток ресурсозберігаючих технологій (використання альтернативних джерел енергії: сонячні батареї, електромобілі, вітряки тощо)

г) посилення відповідальності за екологічні правопорушення;

д) економічне стимулювання збереження довкілля (пільгове кредитування та оподаткування екологічних проектів);

е) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**12. Що, на Вашу думку, є основною причиною слабкої обізнаності громадян щодо ситуації у сфері екології?**

а) комерціалізація інформаційної сфери;

б) підконтрольність ЗМІ;

в) небажання органів влади оприлюднювати негативну інформацію про стан довкілля;

г) низький рівень інтересу до екологічної інформації самих людей;

д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

**13. Який чинник є найбільшою перешкодою на шляху покращення ефективності природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ?**

- а) відсутність юрисдикційних повноважень у посадових осіб ОВС, які займаються природоохоронною діяльністю;
- б) недооцінка керівництвом усіх рівнів ОВС значимості природоохоронної діяльності і відсутності критеріїв її оцінки;
- в) підміна цілісного підходу з вирішення природоохоронних завдань множинністю суб'єктів задіяних на їх виконання;
- г) відсутність належної професійної підготовленості особового складу ОВС до вирішення завдань у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- д) Ваш варіант відповіді \_\_\_\_\_

*Дякуємо за допомогу!*

**Результати соціологічного опитування**  
**щодо вивчення ключових проблем, що стосуються забезпечення охорони**  
**навколишнього природного середовища**

	<b>Кількість опитаних</b>	<b>Частка до загальної кількості</b>
ГУМВСУ у Львівській області	115	54,8
УМВСУ на Львівській залізниці	95	45,2
<b>Всього</b>	<b>210</b>	<b>100%</b>

**1. Як можна оцінити рівень співпраці між органами виконавчої влади України у сфері охорони навколишнього природного середовища?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
задовільний	12,3
незадовільний	48,4
потребує удосконалення	36,7
її не існує	2,6
Ваш варіант відповіді	0

**2. Чи здатна, на Вашу думку, існуюча система державного фінансування природоохоронних заходів вирішити екологічні проблеми в Україні, і якщо ні, то в чому полягає її найбільший недолік?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
незначні обсяги фінансування, що базується на принципі залишкового фінансування	37,3
нецільове використання державних коштів, призначених для природоохоронних заходів	40,4
відсутність належної прозорості та контролю над використанням державних коштів, призначених для природоохоронних заходів	18,8
слабка виконавча дисципліна щодо прийняття державних рішень у екологічній сфері	3,5
Ваш варіант відповіді	0

**3. На Вашу думку, якому твердженню найбільше відповідає існуюча в Україні нормативно-правова база у сфері природоохоронної діяльності?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
є достатньо ефективною для забезпечення механізму здійснення природоохоронних заходів	23,7
не створює достатніх умов для діяльності різних уповноважених суб'єктів у сфері охорони довкілля	26,8
породжує конфлікт екологічних та економічних інтересів суспільства і держави	31,1
недостатньо високий рівень професіоналізму суб'єктів правозастосування	18,4
Ваш варіант відповіді	0

**4. Яка форма взаємодії громадськості з природоохоронними органами на Вашу думку є найбільш ефективною?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
здійснення контролю над органами влади	17,9
вплив на формування та реалізацію владних рішень	11,4
робота у складі експертних груп з розробки програм, планів, нормативно-правових актів з питань охорони довкілля	34,6
підготовка звернень до органів влади з актуальних природоохоронних проблем із пропозиціями та рекомендаціями щодо їхнього вирішення	36,1
Ваш варіант відповіді	0



**5. Який з перелічених нижче механізмів є найефективнішим для реального залучення громадськості до процесу прийняття рішень у сфері природоохорони?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
екологічна освіта громадськості	33,8
тиск на владу, щоб дослухалась до думки громадян (акції протесту, демонстрації)	21,6
підтримка на виборах до парламенту природоохоронних партій	25,7
підвищення активності громадян і формування екологічної свідомості та відповідальності громадян перед майбутніми поколіннями за шкоду природі	18,9
Ваш варіант відповіді	0

**6. Діяльність органів виконавчої влади у сфері екології на якому рівні є найбільш ефективною?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
місцевому	28,5
регіональному	25,3
національному	14,8
міжнародному	31,4
Ваш варіант відповіді	0

**7. Які джерела екологічної інформації найбільш доступні для громадян України?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
ЗМІ (преса, телебачення, радіо)	44,5
Інтернет	21,3
державні органи	16,7
спеціальні інформаційні видання та акції, організовані екологічними неурядовими організаціями	15,9
Ваш варіант відповіді	1,6

8. Діяльність органів виконавчої влади у сфері екології на якому рівні є найменш ефективною?

Варіанти відповіді	Частота
місцевому	23,8
регіональному	28,5
національному	32,3
міжнародному	15,4
Ваш варіант відповіді	0

9. Як Ви оцінюєте діяльність ОВС у сфері забезпечення охорони довкілля, як одного із органів виконавчої влади?

Варіанти відповіді	Частота
добре	23,5
задовільно	29,2
потребує покращення	31,1
важко сказати	16,2

10. Яка на Вашу думку найвагоміша причина погіршення екологічної ситуації в Україні?

Варіанти відповіді	Частота
швидке зростання кількості промислових підприємств	10,8
надмірне використання хімічних речовин у сільському господарстві	9,3
незбалансована, малоефективна екологічна політика держави	28,7
бездіяльність органів місцевого самоврядування	18,9
відсутність дієвих заходів відповідальності за завдану природі шкоду	32,3
Ваш варіант відповіді	0

**11. Який з нижчеперелічених заходів збереження довкілля є найбільш ефективним для нашої держави?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
перегляд принципів природокористування	15,5
докорінна перебудова зайняття господарською діяльністю	12,5
впровадження та розвиток ресурсозберігаючих технологій (використання альтернативних джерел енергії: сонячні батареї, електромобілі, вітряки тощо)	18,4
посилення відповідальності за екологічні правопорушення	31,2
економічне стимулювання збереження довкілля (пільгове кредитування та оподаткування екологічних проектів)	22,4
Ваш варіант відповіді	0

**12. Що, на Вашу думку, є основною причиною слабкої обізнаності громадян щодо ситуації у сфері екології?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
комерціалізація інформаційної сфери	21,8
підконтрольність ЗМІ	17,6
небажання органів влади оприлюднювати негативну інформацію про стан довкілля	36,2
низький рівень інтересу до екологічної інформації самих людей	24,4
Ваш варіант відповіді	0

**13. Який чинник є найбільшою перешкодою на шляху покращення ефективності природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ?**

<b>Варіанти відповіді</b>	<b>Частота</b>
відсутність юрисдикційних повноважень у посадових осіб ОВС, які займаються природоохоронною діяльністю	38,9
недооцінка керівництвом усіх рівнів ОВС значимості природоохоронної діяльності і відсутності критеріїв її оцінки	23,6
підміна цілісного підходу з вирішення природоохоронних завдань множинністю суб'єктів задіяних на їх виконання	24,6
відсутність належної професійної підготовленості особового складу ОВС до вирішення завдань у сфері охорони навколишнього природного середовища	12,9
Ваш варіант відповіді	0


  
**ЗАТВЕРДЖУЮ**  
 Ректор Львівського державного  
 університету внутрішніх справ  
 полковник міліції **О. К. М.**  
 “ 1 ” \_\_\_\_\_ 2010 року

### АКТ

“ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 2010 року

м. Львів

№ \_\_\_\_\_

Про впровадження  
 результатів дисертаційного дослідження  
 Гаврильців М.Т. у навчальний процес

**ПІДСТАВА:** наказ ректора Львівського державного університету внутрішніх справ № 290 від 27.10.2009 р.

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження позитивного досвіду роботи у складі:

голови:	першого проректора з навчальної і методичної роботи доктора юридичних наук, професора Грищука В.К.;
секретаря:	підполковника міліції, начальника відділу організації наукової роботи, кандидата юридичних наук Балинської О.М.;
членів комісії:	підполковника міліції, начальника навчально-методичного центру Строцького Р.Є.
у присутності:	завідувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу, кандидата юридичних наук, доцента Коваліва М.В.;
	підполковника міліції, професора кафедри адміністративного права та адміністративного процесу, доктора юридичних наук, доцента Тиндик Н.П.;
	аспіранта кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Гаврильців М.Т.

Комісія відповідно до наказу по університету № 290 від 27.10.2009 р. розглянула та узагальнила результати дисертаційного дослідження аспіранта кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Гаврильців Марії Теодорівни на тему “Адміністративно-правові засади діяльності органів виконавчої влади у сфері забезпечення природоохоронної функції держави” на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07

– адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані на розгляд матеріали заслуговують на схвалення та запровадження для використання у навчальному процесі, зокрема при викладанні навчальних дисциплін “Адміністративне право”, “Адміністративна діяльність ОВС”, “Екологічне право”, а також як допоміжний матеріал для подальших наукових досліджень із зазначеної проблематики.

Голова комісії

секретар комісії

члени комісії

Three handwritten signatures are written on three horizontal lines. The first signature is the most legible, appearing to be 'В.К. Грищук'. The second and third signatures are more stylized and difficult to read.

В.К. Грищук

О.М. Балинська

Р.Є. Строцький

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради. – 1991. – № 41. – Ст. 547.
2. Бринчук М. М. О понятийном аппарате экологического права / М. М. Бринчук // Государство и право. – 1998. – № 9. – С. 20-28.
3. Управління у сфері охорони довкілля та природокористування в Україні : проблеми та шляхи їх вирішення // Матеріали Всеукраїнської екологічної громадської організації „МАМА-86”. – К. : ВЕГО „МАМА-86”. – 2003. – 160 с.
4. Конституція України : із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. – К. : Велес, 2008. – 48 с.
5. Байрамов Ф. Д. К вопросу о понятии «функции государства» / Ф. Д. Байрамов, Ф. Н. Аббасов // История государства и права. – 2003. – № 5. – С. 8–11 ; Каск Л. И. Функции и структура государства / Л. И. Каск ; отв. ред. чл.-кор. АН СССР, акад., проф. Д. А. Керимов. – Л. : Изд. Ленинградского ун-та, 1969. – С. 7-15 ; Погорілко В. Ф. Основні функції української держави / В. Ф. Погорілко // Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика : [монографія]. – К., 2003. – С. 10 ; Поппе Е. О теории функций социалистического государства / Е. Поппе, Р. Шюсселер, Г. Шюсселер // Советское государство и право. – 1968. – № 4. – С. 88–97.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
7. Рэдклифф-Браун А. Р. Структура и функция в примитивном обществе : [очерки и лекции] / Альфред Реджинальд Рэдклифф-Браун ; [пер. с англ.] – М. : Издательская фирма «Восточная литература» РАН, 2001. – 304 с.
8. Пиголкин А. С. Теория государства и права: учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев ; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева ; [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Высшее образование, 2008. – 743 с.

9. Черноголовкин Н. В. Функции социалистического государства. / Николай Владимирович Черноголовкин. - М. : Юридическая литература, 1970. – 215 с.
10. Поппе Е. О теории функций социалистического государства / Е. Поппе, Р. Шюсселер, Г. Шюсселер // Советское государство и право. – 1968. – № 4. – С. 88–97.
11. Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функции Советского государства / И. С. Самощенко // Советское государство и право. – 1956. – № 3. – С. 80–95.
12. Курашвили Б. И. О системе функций государства / Б. И. Курашвили // [В кн.: Проблемы государства и прав. Труды научных сотрудников и аспирантов]. – М., 1974. – Вып. 9. – С. 25-30.
13. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Георг Еллинек – СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. – 784 с.
14. Каск Л. И. Функции и структура государства / Л. И. Каск ; отв. ред. чл.-кор. АН СССР, акад., проф. Д. А. Керимов. – Л. : Изд. Ленингр. ун-та, 1969. – 65 с.
15. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства / Михаил Иосифович Байтин. – Саратов : Издательство Саратовского государственного университета, 1979. – 302 с.
16. Пискотин М. И. К вопросу о функциях советского государства в современный период / Михаил Иванович Пискотин // Советское государство и право. – 1958. – № 1. – С. 91–97.
17. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права : [учебное пособие] / Михаил Николаевич Марченко; под ред. М. Н. Марченко . – М. : Юристъ, 2001. – 656 с.
18. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посібник] / Петро Мойсейович Рабінович ; [вид 6-е.]. – Харків : Консум, 2002. – 160 с.
19. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Ольга Федорівна Скакун ; [пер. з рос.]. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.



20. Теория государства и права : учебник / Владимир Михайлович Сырых ; [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юстицинформ, 2004. – 704 с.
21. Поляков А. В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода : [курс лекций] / Андрей Васильевич Поляков. – СПб. : Издательский Дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2004. – 864 с. – Библиогр. в конце лекций.
22. L. von Bertalanffy. General System Theory – A Critical Review // General Systems – 1962. – № VII. – P. 1–20.
23. Падалко Г. До сучасного розуміння наукової категорії „функція держави” (загальний огляд проблеми) / Г. Падалко // Право України. – 2006. – № 8. – С. 63–69.
24. Пиголкин А. С. Теория государства и права : учебник / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев ; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева ; [2-е изд., перераб. и доп.] – М. : Высшее образование, 2008. – 743 с.
25. Теорія держави і права : академічний курс / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
26. Шкляр Т. Функції сучасної держави: поняття та проблеми класифікації / Т. Шкляр // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 11. – С. 61–65.
27. Пелих Н. Функції української держави / Н. Пелих // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 1. – С. 3–6.
28. Лоцихін О. М. Проблеми сучасного розуміння поняття та сутності функцій держави / О. М. Лоцихін // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 4 (66). – С. 90–99.
29. Див. : Экологическое право России : учебник / под ред. В. Д. Ермакова и А. Я. Сухарева. – М. : Триада, ЛТД, 1997. – 271 с.
30. Макаревич Н. С. Социалистическое государство и охрана окружающей среды / Н. С. Макаревич ; под ред. В. О. Тененбаума. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1982. – 108 с.

31. Колбасов О. С. Экология : политика – право : Правовая охрана природы в СРСР / Олег Степанович Колбасов. – М. : Наука, 1976. – 226 с.
32. Тютютекин Ю. И. Природа. Общество. Закон. Руководство рациональным природопользованием как функция Советского государства / Ю. И. Тютютекин ; под ред. Козлова Ю. М. – Кишинев : Штиинца, 1976. – 152 с.
33. Дерцяня Г. М. Экологическая безопасность в механизме природоохранительной функции государства (на материалах Армении): автореф. дисс. на соиск. наук степ. канд. юрид. наук : спец. / Г.М. Дерцяня. – Одесса, 1991. – 17 с.
34. Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (Економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) / Василь Васильович Костицький ; [2-е вид.] – К. : Український інформаційно-правовий центр, 2001. – 390 с.
35. Гейт Н. А. Экологическое право: курс лекций / Наталья Александровна Гейт. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 320 с. – Библиограф. указ. : 306–309.
36. Колбасов О. С. Терминологические блуждания в экологии / Олег Степанович Колбасов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 27–37.
37. Кисельов М. М. Методологія екологічного синтезу (єдність людино- та природоохоронних аспектів) : [монографія] / Микола Миколайович Кисельов, Валентин Семенович Крисаченко, Тетяна Василівна Гардашук. – К. : Наукова думка, 1995. – 158 с. – Библиограф. указ. : 145–156.
38. Філософський енциклопедичний словник / [під гол. ред. В. І. Шинкарука]. – К. : Абрис, 2002. – 742 с.
39. Сорокин П. А. Социокультурная динамика / П. А. Сорокин // Человек. Цивилизация. Общество. – М. : Прогресс, 1992. – 429 с.
40. Жарова Л. В. Природоохоронна діяльність : питання теорії та методології впровадження. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\_gum/Psu/2009\_1/Zharova.pdf].
41. Шестерюк А. С. Вопросы кодификации законодательства об охране

- окружающей среды / Анатолий Степанович Шестерюк. – Ленинград : Изд-во Ленинградского университета им. А. А. Жданова, 1984. – 119 с.
42. Тихомирова Л. А. Экологическое право : [учебное пособие] / Лариса Александровна Тихомирова. – М. : Издательский дом „АТИСО”, 2008. – 548 с.
43. Бринчук М. М. Экологическое право (право окружающей среды) : [учебник для высших юридических учебных заведений] / Михаил Михайлович Бринчук. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.
44. Боголюбов С. А. Конституционные основы охраны окружающей среды в государствах Европы / Сергей Александрович Боголюбов // Журнал российского права. – 2003. – № 6. – С. 85–89.
45. Котелевець А. В. Актуальні питання правозастосовчої діяльності у галузі екології : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Алла Вікторівна Котелевець ; Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. – Харків, 2000. – 20 с.
46. Алексієвець М. О. Екологічний рух в Україні (Історичний аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. істор. наук: спец. 07.00.01 / М.О. Алексієвець ; Тернопільський державний педагогічний університет ім. В. Гнатюка. – Тернопіль, 1999. – 18 с.
47. Анісімова Г. В. Здійснення громадянами екологічних прав : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Г. В. Анісімова ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Харків, 1996. – 17 с.
48. Бредіхіна В. Л. Право громадян на безпечне навколишнє середовище : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. Л. Бредіхіна ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – К., 2005. – 20 с.
49. Грицкевич С. Г. Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / С. Г. Грицкевич ; Київський

- національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 2001. – 23 с.
- 50.Кобецька Н. Р. Екологічні права громадян України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Н. Р. Кобецька ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1998. – 16 с.
- 51.Кузнєцова С. В. Правове забезпечення фінансування у сфері охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / С. В. Кузнєцова ; Інститут держави і права ім. В. М.Корецького НАН України. – К., 2000. – 18 с.
- 52.Шарапова С. В. Правове забезпечення екологічного моніторингу в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / С. В. Шарапова ; Національна юридична академія ім. Я. Мудрого. – Харків, 2002. – 20 с.
- 53.Васюта О. А. Проблеми екологічної політики України в контексті глобального розвитку : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора політ. наук : спец. 23.00.02 / О. А. Васюта ; Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України. – К., 2002. – 42 с.
- 54.Зуєв В. А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / В. А. Зуєв ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2003 – 20 с.
- 55.Костицький В. В. Екологія перехідного періоду: право, держава, економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні) : [монографія] / Василь Васильович Костицький. – К. : Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 772 с.
- 56.Лазор О. Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук з державного управління : спец. 25.00.02 / О. Я. Лазор ; Національна академія державного управління при Президентіві України. – К., 2004. – 30 с.
- 57.Шем'яков О. П. Правове регулювання використання і охорони надр :

- автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / О. П. Шем'яков ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2003 – 20 с.
58. Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості надр : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О. В. Хоменко ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. – Харків, 2003 – 20 с.
59. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. А. Куян ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2001. – 18 с.
60. Книш В. І. Адміністративно-правова охорона тваринного світу та роль міліції у її здійсненні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. І. Книш ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2007. – 18 с.
61. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Л. П. Коваленко ; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2003. – 19 с.
62. Рябець К. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / К. А. Рябець ; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2007. – 18 с.
63. Гардашук Т. В. Концептуальні параметри екологізму / Т. В. Гардашук // Практична філософія. – 2004. – № 2. – С. 92–93
64. Концептуальні виміри екологічної свідомості : [монографія] / [Кисельов М. М., Деркач В. Л., Толстоухов А. В. та ін.]. – К. : Вид. Парапан, 2003. – 312 с. - Бібл. : 299–308.
65. Екологічні виміри глобалізації : [монографія] / [Кисельов М. М., Гардашук Т. В., Зарубицький К. Є. та ін. ] – К. : Вид. Парапан, 2006. – 260 с. – Бібл. : 250–259 с.

- 66.Щедровицкий Г. П. Проблемы методологии системного исследования / Георгий Петрович Щедровицкий. – М., 1964. – 48 с.
- 67.Див. наприклад : Попов Г. Х. Проблемы теории управления / Гавриил Харитонович Попов. – М., 1970. – С. 5–6.
- 68.Гишинский Я. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других “отклонений” / Яков Гишинский ; [2-е изд., испр. и доп.]. – СПб. : Изд-во Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2007. – 528 с.
- 69.Див. наприклад : Сливка С. С. Вступ до методології філософії права : методичні вказівки для самостійної роботи для студентів магістратури / Степан Степанович Сливка. – Львів, 2008. – 24 с. ; Загальна теорія держави і права : навч. посібник / за ред. В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком, 1997. – С. 25. ; Балинська О. М. Проблеми теорії держави і права : навчально-методичний посібник / О. М. Балинська, Т. З. Гарасимів. – Львів, 2008. – 320 с.
- 70.Шейко В. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник / Шейко В. М., Кушнарєнко Н. М. ; [5-те вид., стер.]. – К. : Знання, 2006. – 307 с.
- 71.Див. : Маркарян Э. С. Глобальное моделирование, интеграция наук и системный подход / Э. С. Маркарян // Системные исследования : методологические проблемы. Ежегодник. 1980 – М., 1981 – С. 135–154.
- 72.Теория государства и права: курс лекцій / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М., 2000. – 776 с.
- 73.Гегель Г.-В.Ф. Сочинения / Георг Вильгельм Фридрих Гегель ; [в 14 т]. – М. : Государственное издательство политической литературы, 1929. – Т. 1. – 473 с.
- 74.Керимов Д. А. Методология права : предмет, функции, проблемы философии права / Джангир Аббасович Керимов ; [4-е изд.] – М. : Изд-во СГУ, 2008. – 521 с.
- 75.Кохановский В. П. Философия / В. П. Кохановский, Л. В. Жаров,

- В. П. Яковлев. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2003. – 224 с.
76. Філософія права : [навчальний посібник] / [О. О. Бандура, С. А. Бублик, М. Л. Заінчковський та ін.] ; за заг. ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 336 с.
77. Сучасний словник іншомовних слів : близько 20 тис. слів і словосполучень / [уклали : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.
78. Філософія : [навч. посіб.] / [Л. Б. Губерський, І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко та ін.] ; за ред. І. Ф. Надольного ; [5-те вид., стер.]. – К. : Вікар, 2005. – 516 с.
79. Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник / Николай Иванович Кондаков ; отв. ред Д. П. Горский ; [2-е, исправл. и дополн. изд.]. – М. : Наука, 1975. – 720 с.
80. Афанасьев В. Г. Системность и общество / Виктор Григорьевич Афанасьев. – М. : Политиздат, 1980. – 368 с.
81. Садовский В. Н. Основание общей теории систем. Логико-методологический анализ / Вадим Николаевич Садовский. – М. : Наука, 1974. – 279 с.
82. Шабров О. Ф. Политическое управление : проблема стабильности или развитие / Олег Федорович Шабров. – М. : Наука, 1997. – 176 с.
83. Блауберг И. В. Философский принцип системности и системный подход / И. В. Блауберг, В. Н. Садовский, Б. Г. Юдин // Вопросы философии. – 1978. – № 8. – С. 39–52.
84. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
85. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / Василь Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.
86. Управління в органах виконавчої влади України : навчальний посібник / В. Л. Ортинський, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 296 с.

- 87.Юридична енциклопедія : [в 6 т.] / редкол. : Ю. С. Шемчушенко (відп. ред.) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1999. – Т. 2 : Д – Й. – 744 с.
- 88.Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
- 89.Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / наук. кер. В. В. Цветков. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
- 90.Адамов Б. І. Вплив державного управління на формування інформаційної відкритості як основи соціального партнерства в українському суспільстві / Б. І. Адамов, Н. Г. Діденко // Зб. наук. праць ДонДУУ “Управління діяльністю органів державної влади” : Серія “Державне управління. – Донецьк : ДонДУУ, 2006”. – Т. VII. – Вип. 71. – С. 94-104.
- 91.Алехин В. В. Философия управления (социально-гуманитарные проблемы) : монография / В. В. Алехин, Л. В. Алехина, В. В. Бурега, С. Ф. Поважный ; под. общ. ред. В. В. Алехина. – Донецк : ДонГАУ, 1999. – 294 с.
- 92.Діденко Н. Г. Державне управління і соціальне партнерство: актуальні проблеми теорії і практики : [монографія] / Ніна Григорівна Діденко. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2007. – 404 с.
- 93.Административно-правовые основы государственного управления : [учебное пособие] / общ. ред А. Н. Крамника. – Мн. : Тесей, 2004. – 704 с.
- 94.Авер'янов В. Виконавча влада в Україні та її правове регулювання / В. Авер'янов // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 3. – С. 238–254.
- 95.Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю. М. Козлов // Вестник Московского университета : Серия 11 „Право”. – 1992. – № 4. – С. 3–12.
- 96.Авер'янов В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи / В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полухович // Юридичний журнал. – 2004. – № 5. – С. 52–56.
- 97.Авер'янов В. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у



- світлі конституційних вимог / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 24–30.
98. Державна виконавча влада в Україні : формування та функціонування : збірник наукових праць / кол. авт. ; наук. кер. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 224 с.
99. Административное право России : учебник / Б. Н. Габричизе, А. Г. Чернявский, С. М. Кузнецов ; [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : ТК Велби, 2008. – 680 с.
100. Кисіль С. П. Організаційно-структурні аспекти виконавчої влади в Україні (теоретичний аналіз) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / С. П. Кисіль ; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 1997. – 17 с.
101. Виконавча влада в Україні : [Інтерв'ю академіка Ю. Битяка – головному редакторові журналу „Право України”, академіку О. Святоцькому] // Право України. – 2009. – № 12. – С. 30–37.
102. Дерещ В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : [монографія] / Вікторія Анатоліївна Дерещ. – К. : ТОВ «Видавництво „Юридична думка”, 2007. – 180 с.
103. Философский энциклопедический словарь / [редкол. : С. С. Аверинцев, Э. А. Араб-Оглы, Л. Ф. Ильичев и др.] ; [2-е изд.]. – М. : Советская энциклопедия, 1989. – 815 с.
104. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький ; [2-е вид., перероб. та доп.]. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 509 с.
105. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Ст. 2435.
106. Про Кабінет Міністрів України : закон України від 16.05.2008 р. (редакція від 31.12.2009 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.

107. Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади : закон України (проект). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minjust.gov.ua/0/10739].
108. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / Ігор Борисович Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
109. Федоренко В. Л. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади : теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В. Л. Федоренко, І. І. Чипенко, Т. П. Рубан // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 11–12 (85–86). – С. 47–62.
110. Авер'янов В. Організація виконавчої влади потребує реформування / В. Авер'янов, В. Дерещ, А. Пухтецька // Право України. – 2009. – № 12. – С. 39–46.
111. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
112. Дубовик О. Экологическое право : учебник / О. Дубовик, Л. Кремер, Г. Любе-Вольф ; отв. ред. О. Дубовик. – М. : ЭКСМО 2007. – 474 с.
113. Environmental Law Handbook : [1-th edition] / editor F. P. Sullivan. – Rockville, Maryland: Government Institutes, 2003. – 897 p.
114. Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 р. № 1524. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
115. Положення про Державний комітет України із земельних ресурсів : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 р. № 224. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
116. Положення про Державний комітет України по водному господарству : затверджено Указом Президента України від 14 липня 2000 р. № 898. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
117. Положення про Державний комітет лісового господарства України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р.

- № 883. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
118. Про затвердження положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
119. Положення про Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів : затверджено наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 27 липня 2004 р. № 282. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
120. Положення про Державну службу заповідної справи : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 1000. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
121. Положення про Державну гідрометеорологічна службу : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2002 р. № 570. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
122. Положення про Державний комітет рибного господарства України : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24 січня 2007 р. № 42. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
123. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : затверджено указом Президента України від 24 липня 2000 р. № 918. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
124. Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : затверджено указом Президента України від 20 квітня 2005 р. № 681. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
125. Задорожний Ю. Започаткування Римським правом принципів права у країнах романо-германської правової сім'ї / Ю. Задорожний // Право України. – 2010. – № 3. – С. 272–276.
126. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права : поняття і система / А. Пухтецька // Право України. – 2006. – № 10. –

- С. 15–19.
127. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський інформаційний простір (науково-інформаційне видання) / А. А. Пухтецька – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2007. – 88 с.
128. Зажицкий В. И. Правовые принципы в законодательстве Российской Федерации / В. И. Зажицкий // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 38–44.
129. Скрипнюк В. Політико-правові принципи організації та функціонування державної влади в Україні / В. Скрипнюк // Право України. – 2002. – № 5. – С. 3–8.
130. Скрипнюк О. Європейський вибір України : проблеми реалізації принципу законності / О. Скрипнюк // Право України. – 2009. – № 1. – С. 97–101.
131. Фролов В. В. Законность демократия и милиция : [монография] / Владислав Владимирович Фролов. – М. : Издательство „Спутник+”, 2009. – 125 с.
132. Голосніченко Д. Принципи повноважень як основні правовстановчі начала / Д. Голосніченко // Право України. – 2009. – № 5. – С. 73–81.
133. Международное право : учебник / под ред. Ю. М. Колосова, В. И. Кузнецова. – М. : Международные отношения, 1998. – 618 с.
134. Горизонты экологического знания (социально-философские аспекты) / под ред. чл.-корр. АН СССР И. Т. Фролова. – М. : Наука, 1986. – 204 с.
135. Official Journal of the EU: Luxembourg C 009. - 15.03.1973 - P. 1.
136. Действующее международное право / сост. Ю. М. Колосов ; [в 3 т]. – М. : Московский независимый институт международного права, 1997. – Т. 3. – С. 682-687.
137. Копылов М. Н. Введение в международное экологическое право : [учебное пособие] / М. Н. Копылов. – М. : РУДН, 2007. – 267 с.
138. Williamson R. L. Building the International Environmental Regime

- / R. L. Williamson // Miami Law Journal. – 1990. – Vol. 21. – № 3. – 749 p.
139. Див. : Копылов М. Н. Международная экологическая администрация / М. Н. Копылов // Закон и право. – 1998. – № 10. – С. 32–37.
140. Остапенко О. І. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення : [навчальний посібник] / Олексій Іванович Остапенко. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. – 213 с.
141. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров, Л. В. Тихомирова ; под. ред. М. Ю. Тихомирова ; [издание 6-е, дополненное и переработанное]. – М. : Изд. Тихомирова М.Ю., 2009. – 1088 с.
142. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2001. – 355 с.
143. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 13 березня 1999 року №250 // Урядовий кур'єр. – 16 березня 1999 року. – № 48.
144. Про затвердження Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України 19 грудня 2006 р. № 548. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
145. Про утворення урядових органів державного управління у складі Міністерства екології та природних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2001 р. № 239 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 11. – Ст. 447.
146. Про затвердження положення про Державну екологічну інспекцію України : постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 р. № 1520. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
147. Інструкція про розгляд заявок та надання дозволів на виробництво, зберігання, транспортування, використання, захоронення, знищення та утилізацію отруйних речовин, у тому числі продуктів біотехнології та інших

- біологічних агентів : затверджена Наказом Мінприроди від 30 липня 2002 р. № 294. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua].
148. Про державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки : указ Президента України від 5 грудня 2000 р. № 1303 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 49. – Ст. 2115.
149. Положення про Державний комітет ядерного регулювання України : затверджене Указом Президента України від 6 березня 2001 року № 155 // Урядовий кур'єр. – 28 березня 2001 року. – № 55.
150. Див. : Директива Європейського Парламенту та Ради 2004/35/ЄС від 21 квітня 2004 року про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди // Official journal of the European Union. – 2004. – 30/04. L 143/56-143/74.
151. Див. : Про відповідальність за потрапи покосів у колгоспах і радгоспах : указ Президії Верховної Ради СРСР від 11 січня 1955 р. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1955. – №1. – Ст. 4 ; Про порядок примусового стягнення збитків і штрафів : указ Президії Верховної Ради СРСР від 11 січня 1955 р. ; Про відповідальність за потрапи покосів у колгоспах і радгоспах : постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 20 лютого 1957 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1957. – № 2. – Ст. 42.
152. Див., наприклад : О мерах по предотвращению загрязнения реки Северный Донец, подземных вод и воздушного бассейна в районе городов Лисичанска, Северодонецка и Рубежное Ворошиловградской области и города Славянска Донецкой области : постановление Совета Министров СССР от 1 апреля 1976 г. № 217 // Известия. – 1976. – 17 апреля. – № 92. – Официальный отдел.
153. Див. : О мерах по улучшению защиты населенных пунктов, предприятий, других объектов и земель от селевых потоков, снежных лавин, оползней и обвалов : постановление Совета Министров СССР от 7 марта 1978 года № 183 // Собрание постановлений Правительства СССР. –

1978. – № 6. – Ст. 37.
154. Сурілова О. Про економіко-правову відповідальність в управлінні природокористуванням та охороною навколишнього середовища (теоретико-методологічні аспекти) / О. Сурілова // Право України. – 1998. – № 6. – С. 30.
155. Малєин Н. С. Гражданский закон и права личности в СССР / Николай Сергеевич Малєин. – М. : Юридическая литература, 1981. – 216 с.
156. Про інформацію : закон України від 02.10.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
157. Судовий захист екологічних прав громадян України : довідник для суддів / [М. В. Краснова, Н. Р. Малишева, П. І. Шевчук та ін.]. – К. : Вид. Дім “КМ Академія”, 2001. – 178 с.
158. Екологічне право України : [підручник для студентів юрид. вищ. навч. закладів] / [В. К. Попов, А. П. Гетьман, С. В. Разметаєв та ін.]. – Харків : Право, 2001. – 478 с.
159. Андрейцев В. І. Право екологічної безпеки : [навч. та наук.-практ. посіб] / Володимир Іванович Андрейцев. – К. : Знання, 2002. – 332 с.
160. Проект Кодексу України “Про адміністративні проступки. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\_n/webproc4\_1?id=&pf3511=18191].
161. Котюк В. О. Теорія права : курс лекцій : [навчальний посібник для юридичних факультетів вузів] / В. О. Котюк. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
162. Авер’янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / Вадим Борисович Авер’янов. – К. : Ін Юре, 1997. – 48 с.
163. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
164. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву / Олег Эрнестович Лейст. – М. : Юрид. лит, 1981. – С. 102–103.
165. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – С. 335 – 336.

166. Овсянко Д. М. Административное право : [учебное пособие] / под ред. проф. Г. А. Туманова. – М. : Юристъ, 1999. – С. 129.
167. Колпаков В. К. Адміністративне право : підручник / Валерій Костянтинович Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
168. Шемшученко Ю. С. Государственное управление охраной окружающей среды в СССР. Проблемы теории и практики : дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Юрий Сергеевич Шемшученко. – К., 1987. – С. 300.
169. Алексеев С. С. Проблемы теории права / Сергей Сергеевич Алексеев. – Свердловск, 1972. – Т. 1. – С. 371. ; Алексеев С. С. Теория права / Сергей Сергеевич Алексеев. – М., 1994. – С. 180.
170. Общая теория государства и права : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юристъ, 1996. – С. 240.
171. Братусь С. Н. Юридическая ответственность и законность (очерки теории) / Сергей Никитич Братусь. – М., 1976. – С. 69.
172. Недбайло О. Законодавство про адміністративні проступки як складова частина адміністративного законодавства / О. Недбайло // Право України. – 2000 – №3. – С. 103–106.
173. Бельский К. С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К. С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 12–20.
174. Студеникина М. С. Соотношение административного правонарушения и административной ответственности / М. С. Студеникина // Советское государство и право. – 1968. – № 10. – С. 27.
175. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР / Иван Алексеевич Галаган. – Воронеж, 1970. – С. 41.
176. Эффективность юридической ответственности в охране окружающей среды. – М. : Наука, 1985. – С. 26.
177. Денисов Ю. А. Общая теория правонарушения и ответственности. – Л., 1983. – С. 133–134 ; Кожевников С. Н. Общая теория права : [курс



- лекцій]. – Нижний Новгород, 1993. – С. 461–462.
178. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ : [навчальний посібник] / Українська Академія внутрішніх справ. – К., 1995. – С. 19 ; Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є. С. Герасименко ; Київ.нац.ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2000. – С. 10.
179. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник / за редакцією В. В. Копейчикова. – К. : Юрінком Інтер, 1997. – С. 204.
180. Лук'янець Д. М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності : дис.... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Дмитро Миколайович Лук'янець ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України – К., 2000. – С. 34–35.
181. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование / Иван Алексеевич Галаган. – Воронеж, 1976. – С. 105.
182. Крупчан О. Д. Деякі дискусійні питання адміністративної відповідальності у проекті Кодексу України про адміністративні проступки / О. Д. Крупчан // Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2001. – С. 64–65.
183. Авер'янов В. Б. Доктринальна оцінка нових видів відповідальності у сфері адміністративно-правового регулювання / В. Б. Авер'янов // Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова – К. : Юрінком, 2001. – 280 с.
184. Проект Концепції реформи адміністративного права. – К. : Парламентське видання, 1998. – 220 с.
185. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / В. С. Стефанюк ; Київ.нац.ун-т.

- ім. Т. Шевченка – К., 2000. – 20 с.
186. Лук'янець Д. М. Напрями реформування адміністративно-деліктного законодавства / Д. М. Лук'янець // Правова держава : Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. - Вип. 1.2. – К., 2001. – С. 318–333.
187. Додин Е. В. Административная деликтология: [курс лекций] / Евгений Васильевич Додин. – Одесса : ОГУ, 1997. – 218 с.
188. Остапенко О. І. Адміністративна деліктологія : автореф. дис... на здобуття наук ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. І. Остапенко ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 1997. – 40 с.
189. Шемшученко Ю. С. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды / Ю. С. Шемшученко, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовский. – К. : Наукова думка, 1978. – 290 с.
190. Файрадова У.Ш. Административная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства / Ургуя Шириновна Файрадова. – Баку : Элм, 1989. – С. 27.
191. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 10. – Ст. 98.
192. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – №17. – Ст. 99.
193. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №24. – Ст. 189.
194. Про відходи : закон України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36 – 37. – Ст. 242.
195. Про пестициди і агрохімікати : закон України від 02.03.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 14. – Ст. 91.
196. Правила відновлення лісів і лісорозведення : затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 1996 року № 97 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 6. – Ст. 185.
197. Порядок вилучення, утилізації, знищення та знешкодження

- непридатних або заборонених до використання пестицидів і агрохімікатів та тари від них : затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 березня 1996 р. № 354 // Зібрання постанов Уряду України. – 1996. – № 8. – Ст. 236.
198. Андрейцев В. І. Екологічне право: курс лекцій в схемах : [навчальний посібник для юридичних факультетів вузів]. Загальна частина / Володимир Іванович Андрейцев. – К., 1996. – 208 с.
199. Поліщук Г. С. Чинники, що зумовлюють латентність злочинів проти довкілля / Г. С. Поліщук // Науковий вісник НАВСУ. – 2004. – № 5. – С. 83.
200. Про міліцію : закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – Ст. 20.
201. Див. : Кравченко С. Н. Реализация права в охране окружающей среды (Социально-психологические условия) : автореф. дис. на соискание ученой степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.06. / С. Н. Кравченко. – Харьков, 1991.
202. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : посібник / за заг. ред. д.ю.н. професора О. І. Остапенка ; [друге видання]. – Львів : ЛьвДУВС, 2006. – 295 с.
203. Адміністративна діяльність. Частина особлива : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Харків, 1998. – 305 с.
204. Адміністративна діяльність : [навчальний посібник для студ. вищ. навч. закл.] / [М. В. Ковалів, З. Р. Кісіль, Д. П. Калаянов та ін.]. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с.
205. Науково-практичний коментар до Закону України “Про міліцію” / під заг. ред. Я. Ю. Кондратьєва, І. П. Голосніченка. – К., 1996. – 144 с.
206. Положення про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 р. № 114. – [Електронний ресурс]: CD-версія “Инфодиск”, 2008. – № 12. – декаб.
207. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка

- от 17.12.1979 г. (Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [[http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995\\_282](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_282)].
208. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ: (приводится в извлечениях); Копенгаген, 29 июня 1990 г. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [<http://zakon.rada.gov.ua>].
209. Див. : Про вдосконалення організаційно–штатної роботи в підрозділах ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів : наказ МВС України від 25.10.2004 р. № 1270 ; Про затвердження Положення про Управління ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів МВС України : наказ МВС від 15.10.2008 р. № 537 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : CD-версія “Инфодиск”, 2008. – № 12. – декаб.
210. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 2006 року № 1383 // Офіційний вісник України. – 2006. – Ст. 2687.
211. Кравченко Ю. Ф. Пріоритет у роботі – довіра населення / Ю. Ф. Кравченко // Міліція України. – 2000. – № 1. – С.4–5.
212. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ : закон України від 22.02.2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
213. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар. – Харків, 2002. – 1040 с.
214. Лунев А. Е. Проблемы административной ответственности / А. Е. Лунев // Соц. законность. – М., 1972. – С. 64.
215. Комплексна програма реалізації на національному рівні рішень, прийнятих на Всесвітньому саміті зі сталого розвитку, на 2003-2015 роки : затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 634. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [[zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)].
216. Екосередовище і сучасність : монографія / С. І. Дорогунцов, М. А. Хвесик, Л. М. Горбач, П. П. Пастушенко ; [Т. 7. екологічне

- законодавство України та його гармонізація з європейським правовим полем]. – К. : Кондор, 2007. – 612 с.
217. Про державні цільові програми : закон України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352.
218. Регіональна політика : методологія, методика, практика / НАН України. Інститут регіональних досліджень. Редкол. : відповідальний редактор академії НАН України М. І. Долішній. – Львів, 2001. – 700 с.
219. Применение ответственности за экологические правонарушения: учебно-методическое пособие для практических работников / отв. ред. докт. юрид. наук, проф. О. Л. Дубовик. – М. : Издательский Дом “Городец”, 2007. – 544 с.
220. Скобелева Л. А. Экологический и технологический надзор (практика осуществления) / Л. А. Скобелева, Д. Ю. Храмцов, Э. М. Гильманова. – Москва : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2010. – 320 с.
221. Шевчук О. І. Екологічна безпека житлового будівництва регіону : монографія / Оксана Ігорівна Шевчук. – Ужгород : Видавництво ТзОВ «Ліга-Прес», 2009. – 180 с., 16 рис.