

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
УНІВЕРСИТЕТ МИТНОЇ СПРАВИ ТА ФІНАНСІВ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

Сівак Олег Володимирович

УДК: 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ
(КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

Спеціальність 081 «Право»
Галузь знань 08 «Право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

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

Науковий керівник: д.ю.н., доц. Соцький А.М., в.о.завідвача кафедри
юриспруденції Ченівецького інституту Міжнародного гуманітарного
університету

Співкерівник: к.ю.н., доц. Бочаров Д.О., ректор Університету митної справи і
фінансів

Дніпро – 2024

АНОТАЦІЯ

Сівак. О.В. Адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – «Право». Дніпро, 2024.

Дисертаційну роботу присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, з урахуванням вітчизняної практики та зарубіжного досвіду. У роботі особлива увага приділяється комплексному дослідженню нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, що визначено як встановлену законом діяльність спеціально уповноважених державних органів, їх посадових осіб та спеціалізованих екологічних формувань щодо забезпечення екологічного нагляду (контролю), здійснення превентивних заходів, попередження та запобігання екологічним правопорушенням, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан довкілля, виявлення причин та умов, що сприяли таким правопорушенням, вжиття заходів щодо усунення завданої довкіллю шкоди, притягнення винних осіб до передбаченої законодавством відповідальності.

Формується уявлення про поняття та особливості природного навколишнього середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Досліджуються мета, функції адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища. Пропонується під принципами адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища розуміти закріплені в нормативно-правових актах, об'єктивно зумовлені, основоположні засади та керівні ідеї, які визначають вимоги до структури, процесу, системи суб'єктів під час здійснення адміністративно-правового

нагляду чи контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх ефективність та спрямованість, а також вимоги до реалізації громадянами їх прав у цій сфері, попередження, виявлення та припинення порушень і притягнення винних осіб до відповідальності. Принципи адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища класифіковано на загальні (галузеві) та спеціальні (інституційні) принципи.

Формується уявлення про сучасний стан правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, який умовно поділено на рівні: 1) Конституція України; 2) міжнародно-правові акти, предметом яких є регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 3) спеціальні законодавчі нормативно-правові акти, що регулюють виключно нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 4) законодавчі нормативно-правові акти, що містять окремі норми або їх сукупність, які регулюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 5) підзаконні нормативно-правові акти.

Виділяється ряд негативних чинників правової основи регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема: великий об'єм нормативно-правової бази; постійні та численні зміни, доповнення, коригування та скасування норм права; відсутність законодавчого визначення поняття «навколишнє природне середовище»; нестабільність правових норм; досить повільний процес імплементації європейських та міжнародних норм в національне законодавство.

Окреслено систему та визначено елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. З'ясовано, що суб'єктами нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є: суб'єкти загальної компетенції; суб'єкти спеціальної компетенції та громадські інспектори. Проаналізовано адміністративно-правові форми нагляду (контролю) у сфері

охорони природного навколишнього середовища, які визначено як зовнішній вираз змісту дій, які вчиняються уповноваженими на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища суб'єктами, з метою безпосереднього втілення та забезпечення дієвого механізму нагляду (контролю). Саме таке визначення є найбільш повним та розкриває сутність та зміст адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища.

Встановлено, що адміністративно-правовими методами нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є превентивні (попереджувальні), охоронно-відновлювальні та дозвільні методи.

Обґрунтовується значення використання в Україні зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища на прикладі позитивного досвіду США, Японії та Польщі.

Аналізуються проблеми адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у відповідній сфері та виділяються напрями удосконалення законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища, якими є: 1) вдосконалення регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища та реалізації заходів направлених на здійснення такого нагляду (контролю); 2) підвищення ефективності взаємодії між органами публічного адміністрування, що уповноваженні на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 3) поліпшення технічного забезпечення органів публічного адміністрування, на яких покладено обов'язок здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, природні ресурси, довкілля, принципи, адміністративно-правове регулювання, нагляд (контроль).

SUMMARY

Sivak O. Administrative and legal regulation of supervision (control) in the field of environmental protection. – Qualification work on the rights of the manuscript.

Thesis for a Doctor of Philosophy, 081 – Law. – University of Customs and Finance, Dnipro, 2024.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of administrative and legal regulation of supervision (control) in the field of environmental protection, taking into account domestic practice and foreign experience. In the dissertation, special attention is paid to the comprehensive research of supervision (control) in the field of environmental protection, which is defined as the legally regulated activity of specially authorized state bodies and specialized formations to ensure environmental law and order, implementation of preventive measures, prevention and prevention of environmental offenses, obtaining objective and reliable information about the state of the environment, identifying the reasons and conditions that contributed to such offenses, taking measures to eliminate the damage caused to the environment, and bringing the guilty parties to justice as provided by law.

An idea is formed about the concept and features of the natural environment as an object of administrative and legal regulation. The purpose and functions of administrative and legal supervision (control) in the field of environmental protection are studied. It is suggested that the principles of administrative and legal supervision (control) in the field of environmental protection should be understood as the objectively determined, fundamental principles and guiding ideas laid down in regulatory acts, which determine the requirements for the structure, process, and system of entities during the implementation administrative and legal supervision or control in the field of environmental protection, their effectiveness and direction, as well as requirements for citizens to exercise their rights in this field, prevention, detection and termination of violations and bringing guilty parties to

justice. The principles of administrative and legal protection of the natural environment are classified into general (industry) and special (institutional) principles.

An idea is formed about the current state of legal regulation of supervision (control) in the field of environmental protection, which is conventionally divided into 5 blocks: the Constitution of Ukraine; international legal acts, the subject of which is the regulation of administrative and legal supervision (control) in the field of environmental protection; special legislative and regulatory acts that exclusively regulate supervision (control) in the field of environmental protection; legislative and regulatory acts containing separate norms or their combination, which regulate supervision (control) in the field of environmental protection; subordinate legal acts.

A number of negative factors of the legal basis for the regulation of supervision (control) in the field of environmental protection are highlighted, in particular: a large volume of the regulatory and legal framework; constant and numerous changes, additions, corrections and cancellation of legal norms; lack of a legal definition of the concept of «natural environment»; instability of legal norms; rather slow process of implementation of European and international norms into national legislation.

The system is outlined and the elements of administrative and legal regulation of supervision (control) in the field of environmental protection are defined. It was found that the subjects of supervision (control) in the field of environmental protection are: subjects of general competence; subjects of special competence and public inspectors. The administrative and legal forms of supervision (control) in the field of environmental protection are analyzed, which are defined as the external expression of the content of actions carried out by subjects authorized to carry out supervision (control) in the field of environmental protection, with the aim of directly implementing and ensuring effective mechanism of supervision (control). This definition is the most complete and reveals the essence and content

of administrative and legal forms of supervision (control) in the field of environmental protection.

It was established that the administrative and legal methods of supervision (control) in the field of environmental protection are preventive (warning), protective and restorative and permitting methods.

The significance of the use of foreign experience of administrative and legal regulation of supervision (control) in the field of environmental protection in Ukraine is substantiated on the example of the positive experience of the USA, Japan and Poland.

The problems of administrative and legal regulation of supervision (control) in the field of environmental protection are analyzed and areas of improvement of the legislation of Ukraine in the field of environmental protection are distinguished, which are: 1) improvement of regulation of supervision (control) in the field of environmental protection and implementation of measures directed to carry out such supervision (control); 2) increasing the effectiveness of interaction between public administration bodies authorized to exercise supervision (control) in the field of environmental protection; 3) improvement of the technical support of public administration bodies, which are entrusted with the duty of supervision (control) in the field of environmental protection.

Key words: surrounding natural environment, natural resources, environment, principles, administrative and legal regulation, supervision (control).

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Сівак. О.В. Ліс як об'єкт правової охорони природи. Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету. 2021. Вип. 35. С. 31-34. URL: <http://www.sci-notes.mgu.od.ua/archive/v35/10.pdf>
2. Сівак О.В. Поняття навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 12. С. 464-466. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-12/118>
3. Сівак О.В. Сучасний стан правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Право і Суспільство. 2022. № 4. С. 252-258. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.36>
4. Сівак О.В. Принципи адміністративного правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 8. С. 354-357. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/79>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Сівак О.В. Інститут рейнджерів, впровадження, розвиток, функціонування на обмежених територіях як підрозділ органів поліції України. Актуальні проблеми юридичної науки та практики у ХХІ столітті: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 18-19 березня 2021 року). Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука. Рівне : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 87-89.
6. Сівак О.В. Теоретико-правова природа поняття нагляду та його співвідношення з контролем. Helvetica Publishing Group, 2022. №2 С. 105-110.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	11
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	21
1.1. Теоретико-правова природа поняття нагляду та його співвідношення з контролем.....	21
1.2. Поняття та особливості навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання.....	32
1.3. Мета, функції та принципи адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.....	42
1.4. Сучасний стан правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.....	56
Висновки до розділу 1.....	71
РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА.....	75
2.1 Система та елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.....	75
2.2 Суб'єкти нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх класифікація та правове становище.....	88
2.3 Адміністративно-правові форми та методи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.....	102
Висновки до розділу 2.....	118

РОЗДІЛ 3. Проблеми та напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.....	121
3.1. Проблеми правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.....	121
3.2. Зарубіжний досвід нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та можливості його використання в Україні.....	134
3.3. Напрями підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.....	147
Висновки до розділу 3.....	160
ВИСНОВКИ.....	163
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	169
ДОДАТКИ.....	188

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Розвиток планети відбувається за власними законами, при цьому планетарні зміни не мають адміністративно-територіальних меж. У векторі сучасних зовнішньополітичних змін, військових конфліктів, враховуючи глобальне потепління та різноманітні катаклізми, держави все більше приділяють увагу охороні довкілля. Людство виявляє широку значну зацікавленість сферою охорони довкілля, визначаючи своїм пріоритетом забезпечення сталого розвитку країн і регіонів та захист інтересів майбутніх поколінь.

В Україні на законодавчому рівні закріплено пріоритет, що охорона природного навколишнього середовища є невід'ємною умовою сталого розвитку країни з раціональним використанням ресурсів природи та забезпеченням ефективної екологічної безпеки, в тому числі й для нормального життя людини. Зміни в державі, що відбуваються під впливом суспільно-політичних та євроінтеграційних процесів, а особливо збройна агресія Росії щодо України, ризик екологічних катастроф в державі через захоплення та пошкодження енергетичної та промислової інфраструктури викликають інтерес та занепокоєння суспільства до проблем навколишнього природного середовища, а проблеми природоохорони та природокористування в деяких сферах суспільного життя зайняли пріоритетні позиції та почали вирішуватися в першу чергу. Вказана проблематика набуває особливого значення в світлі воєнного стану в країні та визначених зовнішньополітичних орієнтирів України, що включають першочергове прагнення України звільнити окуповані території та продовжити шлях до приєднання до ЄС. Саме тому в умовах сучасного суспільного розвитку серед основних пріоритетів та національних інтересів України є забезпечення оптимальних екологічно-техногенних умов життєдіяльності людей та суспільства, збереження та відновлення навколишнього природного середовища. З огляду на викладене, забезпечення дієвого адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері

охорони навколишнього природного середовища є тією об'єктивною необхідністю подальшого становлення держави як правової, соціальної та демократичної, збереження її незалежності.

Сьогодні важливим є дослідження сучасного стану правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, визначення його як теоретичних, так і практичних особливостей регулювання та визначення напрямків їх оптимізації. В умовах воєнного стану особливої актуальності набуває визначення та опрацювання система та елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони форми, методи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Слід відзначити, що дослідженню завдань, функцій, методів, суб'єктів контроль-наглядової діяльності, забезпеченню законності та правопорядку у різних сферах завжди приділялась та приділяється увага, про що свідчать праці таких відомих науковців як: В.Б. Авер'янова, Л.С. Анохіної, О.М. Бандурки, О.І. Беспалова, А.І. Берлача, Н.А. Берлач, Ю.П. Битяка, С.С. Вітвіцького, В.В. Глунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, П.В. Діхтієвського, Р.А. Калюжного, Ю.М. Козлова, Т.О. Коломоєць, Т.П. Мінки, О.М. Музичука, Д.В. Лученка, О.І. Остапенка, Д.В. Приймаченка, А.О. Собакаря, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка, О.С. Юніна та багато інших. Охорона навколишнього природного середовища також була предметом дослідження провідних фахівців у галузі адміністративного та екологічного права, зокрема: В.І. Андрейцева, О.В. Артеменка, Г.І. Балюк, С.О. Боголюбова, Н.С. Бондаренко, А.П. Гетьмана, І.А. Городецької, Н.І. Золотарьової, В.А. Зуєва, В.В. Іванюшенка, В.І. Курила, Ю.О. Легези, В.О. Литвиненко, В.О. Ліпкан, Л.П. Коваленко, В.М. Комарницького, В.В. Петренка, В.О. Турської, К.А. Рябець, О.М. Хіміч, В.М. Яковлева, К.В. Ящука та ін. Водночас, незважаючи на широку наукову базу у сфері дослідження охорони навколишнього природного середовища, сьогодні все ж таки залишаються

мало дослідженими багато питань інституційного розвитку відповідних відносин. З огляду на викладене та враховуючи зміни в сучасних векторах нашого суспільного розвитку, процеси глобалізації та євроінтеграції, актуальним є дослідження адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація відповідає вимогам зобов'язань України, передбачених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленим постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р. № 509-VIII, Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р; Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2021-2025 роки, затвердженої Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 року, а також виконана у межах комплексного наукового проєкту Університету митної справи та фінансів «Адміністративно-правове регулювання публічних відносин» (номер державної реєстрації 0119U100014).

Мета й завдання дослідження. Метою роботи є комплексне дослідження адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також можливостей його вдосконалення з урахуванням вітчизняної практики та зарубіжного досвіду. Для досягнення поставленої мети дисертації необхідно вирішити наступні завдання:

– визначити теоретико-правову природу поняття нагляду та його співвідношення з контролем;

- сформулювати поняття та особливості навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання;
- охарактеризувати мету, функції та принципи адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- надати характеристику сучасному стану правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- окреслити систему та елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- визначити суб'єктів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, провести їх класифікацію та дослідити правове становище;
- розкрити адміністративно-правові форми та методи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- виокремити проблеми правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;
- охарактеризувати зарубіжний досвід нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та можливості його використання в Україні
- визначити напрями підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають під час адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Методи дослідження. Для досягнення мети та реалізації завдань дисертаційної роботи, одержання об'єктивних і науково обґрунтованих

результатів були використані загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, системне застосування яких дозволило комплексно дослідити адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Методи *узагальнення та аналізу* використовувалися під час визначення поняття та особливостей навколишнього природного середовища, суб'єктів нагляду (контролю), системи та елементів адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю), а також адміністративно-правових форм та методів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища (підрозділи 1.2, розділ 2). Із використанням методу *порівняння* досліджено сучасний стан правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища (підрозділ 1.4). Вирішення окремих завдань дослідження обумовило використання спеціальних методів, зокрема: *логіко-семантичного* – під час вдосконалення термінологічного апарату (підрозділ 1.2; 1.3; розділ 2); *структурно-функціонального* – при класифікації суб'єктів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також при визначенні адміністративно-правових форм та методів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища (підрозділи 2.2; 2.3); *порівняльно-правового* – для окреслення можливостей використання в Україні зарубіжного досвіду нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища (підрозділ 3.2); *формально-юридичного* – під час визначення поняття та особливості навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання, визначення системи та елементів адміністративно-правового регулювання, а також визначенні адміністративно-правових форм та методів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища (підрозділи 1.2; 2.1; 2.3); за допомогою *системно-структурного методу* досліджено зміст таких категорій, як: навколишнє природне середовище, принципи адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони

навколишнього природного середовища, адміністративно-правове регулювання, форми та методи нагляду (контролю)(підрозділи 1.2, 1.3, 2.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційна робота є одним із перших у науці адміністративного права комплексних досліджень, що присвячене адміністративно-правовому регулюванню нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, визначенню напрямків удосконалення законодавства України у цій сфері з урахуванням вітчизняної практики та зарубіжного досвіду. У результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень, висновків, рекомендацій і пропозицій. Зокрема:

вперше:

– визначено поняття природного навколишнього середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання, яке запропоновано розуміти як комплекс природних компонентів, природних ресурсів та комплексів, природно-соціальних умов та процесів, що є взаємодоповнюючими та взаємодіючими елементами, природно існують на планеті або в деякій її частині та визначають умови життєдіяльності своїх складових;

– класифіковано принципи адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища за їх деталізацією та впливом на суспільні відносини на: загально-соціальні принципи та спеціально-юридичні принципи та охарактеризовано їх;

– елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища залежно від їх впливу на функціонування системи регулювання класифіковано на дві групи: основні (системоутворюючі) елементи та допоміжні (системні) елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– виокремлено проблеми правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а саме: 1) велика

кількість нормативно-правових актів, що не мають єдиної системи та при цьому обмежено регулюють порядок нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища; 2) прогалини в законодавстві; 3) повільний процес здійснення адаптації законодавства України у сфері охорони природного навколишнього середовища до стандартів Європейського Союзу;

удосконалено:

– теоретико-правовий підхід до визначення мети адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, якою є: досягнення доброго стану довкілля, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону природного навколишнього середовища, раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів, де дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки до біологічних об'єктів навколишнього природного середовища з утворенням та дослідженням практичного використання генетично модифікованих організмів відкритої системи;

– принципи адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, під якими слід розуміти керівні ідеї та основні засади державного регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, що визначають вимоги до такого нагляду (контролю), структури, організації та процесу його здійснення, є основними у формуванні мотивів правомірної поведінки суб'єктів екологічних правовідносин, гуртуються на соціальних потребах населення у вказаному напрямку та впливають на внутрішнє формування переконання щодо доцільності дотримання положень законів та інших нормативно-правових актів у сфері охорони природного навколишнього середовища та природокористування;

– систему суб'єктів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, яку виокремлено як: 1) суб'єктів

загальної компетенції; 2) суб'єктів спеціальної компетенції; 3) суб'єктів громадського контролю;

– завдання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, якими є: 1) створення політики держави у сфері охорони природного навколишнього середовища; 2) дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами положень законодавства про охорону природного навколишнього середовища; 3) додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; 4) раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів; 5) дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки; 6) запобігання екологічним правопорушенням, виявлення порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища та притягнення винних до відповідальності;

дістали подальшого розвитку:

– розуміння сучасного стану правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, в системі нормативно-правових актів виокремлено п'ять рівнів;

– обґрунтування доцільності використання в Україні зарубіжного досвіду правового регулювання охорони природного навколишнього середовища з метою удосконалення відповідного адміністративно-правового регулювання, зокрема запропоновано: 1) закріплення пріоритету національної та регіональної екологічної політики – недопущення забруднення природного середовища шляхом екологічної передбачливості та розважливості, що у випадку оголошення відповідної програми підтримки, а також проведення відбору соціальних ініціатив та проектів, за рахунок яких можна було підвищити ефективність механізму адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища (досвід Польщі); 2) запровадження суворих та дієвих санітарно-гігієнічних стандартів, використання передових

технологічних досягнень в галузі охорони навколишнього природного середовища та широке використання системи компенсацій за шкоду від забруднення довкілля, а також стандартизація робіт з екологічного експортування та їх комп'ютеризація (досвід Японії); 3) активне запровадження процедури надання «дозволів» на допустиму кількість забруднюючих речовин, що можуть бути викинуті у навколишнє середовище та можливість їх продажу (обміну) (досвід США);

– напрями підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, до яких віднесено: 1) вдосконалення регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища та реалізації заходів направлених на здійснення такого нагляду (контролю); 2) підвищення ефективності взаємодії між органами публічного адміністрування, що уповноваженні на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 3) поліпшення технічного та іншого забезпечення органів публічного адміністрування, на яких покладено обов'язок здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що отримані в результаті дослідження висновки, рекомендації та пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідницькій діяльності* – для подальшого дослідження та вдосконалення інституту нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– *освітньому процесі* – при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Екологічне право», при написанні підручників, навчальних посібників, курсів інших навчально-методичних матеріалів, а також у науково-дослідній роботі здобувачів освіти;

– *правотворчості* – у процесі реформування й удосконалення чинного законодавства щодо адміністративно-правового регулювання нагляду

(контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– *правозастосуванні* – в практичній діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, громадських організацій при здійсненні нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Апробація результатів дослідження. Основні ідеї положень дисертаційного дослідження були оприлюднені на міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми юридичної науки та практики у XXI столітті» (м. Рівне, 18-19 березня 2021 року), а також апробовані у виданні Helvetica Publishing Group, а також обговорювались на засіданнях вченої ради Науково-дослідного інституту публічного права та засіданнях кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів.

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладені у шести наукових працях, з яких: чотири наукові статті опубліковані у фахових вітчизняних наукових виданнях, а також дві праці апробаційного характеру .

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із анотації, вступу, переліку умовних позначень, трьох розділів, що поєднані в десять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінку. Список використаних джерел складається із 194 найменувань і займає 20 сторінок.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

1.1. Теоретико-правова природа поняття нагляду та його співвідношення з контролем

Сьогодення України як європейської правової держави свідчить про складний період реформування держави, де пріоритетним є реформування системи державного управління та адміністративно-правового регулювання до найкращих європейських та міжнародних рівнів. Вказане пояснюється тим, що контроль та нагляд є досить ефективними у механізмі публічного адміністрування, метою яких є відкрита адміністративна система, в якій відбувається гармонізація адміністративно-правових форм, методів, принципів та функцій, місцевого та державного управління, забезпечення законності і дисципліни, конституційних прав і свобод громадян тощо. Таким чином, процес інтеграції України до європейської спільноти як рівноправної держави потребує належного правового визначення сутності державного нагляду та контролю, в тому числі й у сфері охорони природного навколишнього середовища.

На тепер все більше науковців приділяють увагу дослідженню завдань, функцій, методів, суб'єктів контрольної-наглядової діяльності, забезпечення законності та правопорядку, а також тією чи іншою мірою розглядають питання контролю та нагляду. Серед таких науковців доцільно виділити: В.Б. Авер'янова, Л.С. Анохіна, О.М. Бандурку, О.І. Безпалову, Ю.П. Битяка, С.С. Вітвіцького, В.А. Зуєва, В.В. Глунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Р.А. Калюжного, Ю.М. Козлова, О.М. Музичука, О.І. Остапенка, М.М. Тищенко, О.С. Юніна та багато інших.

Питання про співвідношення державного контролю та нагляду є не менш дискусійним і гострим, ніж питання про визначення поняття кожного з цих явищ. Жодне дослідження проблематики державного контролю не

обходить стороною дане теоретично та практично важливе питання. На жаль, доводиться констатувати, що ані вчені та фахівці в галузі адміністративного права, ані дослідники-конституціоналісти, ані теоретики та практики поки не знайшли компромісу у вирішенні питання про співвідношення категорій «контроль» та «нагляд». І це в період реалізації адміністративної реформи, одним із ключових питань якої є саме вдосконалення контрольних-наглядових функцій органів виконавчої влади.

Принагідно слід звернути увагу, що досить часте вживання у наукових дослідженнях термінів «контроль» та «нагляд» створює певну ілюзію визначеності вказаних дефініцій. В юридичній літературі вчені не проводять та не акцентують уваги на розмежуванні понять «контроль» та «нагляд». У той же час, досліджуючи іншу частину юридичної літератури, приходимо до висновку, що суперечка у визначеності цих основних понять має місце та спостерігається протягом тривалого часу. Так, контроль та нагляд розуміють по-різному та визначають як: явище, стадія, засіб, система, форма чи спосіб. Це зумовлено наявністю новими підходами до визначення їх сутності і недостатнім нормативним регулюванням питань у співвідношенні до відповідної компетенції щодо здійснення наглядової і контрольної діяльності.

Як визначає О.Ф. Андрійко, контроль з різного боку притаманний всій організації суспільних відносин., тією чи іншою мірою відображає об'єктивну реальність стадій розвитку системи соціального розвитку. Свої корективи у розуміння необхідності контролю вносять й демократичні процеси, що зустрічаються та існують в усіх сферах суспільного життя [6, с. 49-53]. За визначенням О.П. Полінець, контроль у державному управлінні — це сукупність дій, які виконують контролюючі суб'єкти щодо підконтрольних об'єктів і тому досягнення цілей контролю з запобіганням стагнації та руйнуванням систем державного управління під впливом внутрішніх і зовнішніх чинників [131]. У правовій літературі поняття «контроль» розглядається в цілому як систему спостереження та перевірки

процесу функціонування та фактичного стану скерованого об'єкта з метою оцінки обґрунтованості і ефективності прийняття управлінських рішень та результатів та виконання з виявленням відхилень щодо вимог, сформульованих до рішень з усуненням несприятливих умов до їх виконання і інформування про них компетентних органів [108, с. 214].

Д.В. Лученко вважає, що «контроль у сфері державного управління є одним з головних видів адміністративної та правової діяльності. У широкому розумінні слова він є тим виразом адміністративно-правової діяльності суб'єктів, які уповноваженні законом, та здійснюється в межах їх компетенції, регулюється нормами адміністративного процесу, що виражає у вчиненні юридичних дій щодо спостереження та перевірки відповідності виконання з дотриманням підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень та припинення правопорушень з конкретними організаційно-правовими засобами [103]. У свою чергу О.М. Музичук вважає контроль у державному управлінні функцією держави без винятку всіх суб'єктів управління, що реалізується ними під час перевірки з дотриманням об'єктами встановленого контролю вимог (правил, норм) [113].

Відомо, що контроль є важливою функцією держави. З огляду на викладене, можемо стверджувати, що зміст контролю полягає у спостереженні за законністю та доцільністю діяльності, наданні оцінки з науково-правових, соціально-політичної, організаційно-технічної та іншої позиції. Де в багатьох випадках заради забезпечення і свободи громадян та підприємств і організацій, від захисту та надмірної опіки держави де контрольні повноваження суб'єктів владних повноважень не обмежуються правовими актами, що надають їм можливість здійснювати не тільки нагляд.

Контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища проводять у формі попереднього та поточного контролю. Де попередній контроль – це контроль, що здійснюється стосовно інших видів діяльності, що можуть вплинути на стан навколишнього природного середовища, а саме погодження з органами охорони природного навколишнього середовища

проектів будівництва та господарських об'єктів за участю представників цих органів та роботі державної приймальної комісії. Поточний екологічний контроль – це контроль, що здійснюється на стадії експлуатації об'єктів, що впливають на стан навколишнього природного середовища, та процес з використання природних ресурсів.

Реформування концепції системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. [150] визначає, недосконалість системи контролю у сфері природоохоронного законодавства. Зокрема, вказаним нормативно-правовим актом на рівні держави визначено, що високий рівень корупції, відсутність єдиних електронних реєстрів природних ресурсів та неналежний рівень інформаційного обміну, непрозора система прийняття рішень щодо порушників законодавства, застаріла матеріально-технічна база, відсутня адекватна система відповідальності суб'єктів за порушення законодавства і, як наслідок, практично повна неієздатність Держекоінспекції в реалізації своїх повноважень, є саме тими негативними чинниками, що впливають на організацію належного державного контролю за додержанням природоохоронного законодавства. Крім того, на сьогодні немає однозначності у розумінні єдності наглядових та контрольних функцій у сфері природокористування щодо окремих природних об'єктів, мають місце дублювання функцій між різними органами, перекладення повноважень щодо контролю та нагляду з одного органу на інший, що призводить до розпорошеності такого регулювання та, як наслідок, не лише не врегулювання таких правовідносин, а й не сприяє виявленню порушень та притягненню винних осіб до юридичної відповідальності.

На відміну від контролю «нагляд» розуміється як спостереження з метою перевірки [122, с. 318]. Призначення нагляду зумовлено у виявленні і попередженні правопорушень та усуненні наслідків з притягненням винних до відповідальності, без права на втручання в оперативну та господарську

діяльність піднаглядних об'єктів та зміни і скасування актів управління [18, с. 223-224].

У дослідницьких роботах можна зустріти різні трактування і поняття «нагляд». На думку М.С. Студенікіної, нагляд – є звужений контроль, однак звужений лише свого роду в сфері свого застосування [170, с. 25]. Адміністративний нагляд, є різновидом надвідомчого контролю, представляє форму активного спостереження, що супроводжується застосуванням у необхідних випадках заходів адміністративно-владного характеру [171, с. 20].

Якщо звернутись до Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» [58], то «адміністративний нагляд визначено як систему тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами Національної поліції». З викладеного вбачається, що поняття адміністративного нагляду охоплює не тільки контроль, а і заходи профілактичного та виховного характеру, які застосовуються до конкретної категорії осіб – окремих осіб, які звільнені з місць позбавлення волі, перелік категорій яких визначений у ст. 3 зазначеного закону. Специфіка такого нагляду полягає не тільки в суб'єктно-об'єктному складі відносини щодо нагляду, а й у їх змісті. Такі відносини мають імперативний характер, що прямо впливає з визначення адміністративного нагляду як системи примусових профілактичних заходів спостереження і контролю, що мають тимчасовий характер.

У Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» зазначено, що «державний контроль (нагляд) – це діяльність уповноважених за законом центральних органів виконавчої влади, та їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, місцевих державних адміністрацій та державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання

порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання і забезпечення інтересів суспільства, а саме належної якості продукції чи робіт, послуг з допустимим рівнем безпеки для населення та навколишнього середовища» [59]. З викладеного, вбачається, що у відносинах господарської діяльності законодавець не розмежовує державний контроль і нагляд, тим визнаючи і закріплюючи їх логічний взаємозв'язок. Також, слід вказати, що поняття державного нагляду (контролю) у контексті цього закону визначене з позицій виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації, які наділені компетенцією щодо здійснення забезпечення випуску і обігу продукції, товарів і послуг належної якості, допустимого рівня екологічної небезпеки для населення, природного навколишнього середовища.

У той же час, органи державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері у контексті Закону України «Про систему громадського здоров'я» визначено як «порядок проведення позачергових заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог санітарного законодавства у відповідній сфері центральними органами виконавчої влади та їх територіальними підрозділами» [7]. Законодавець не розділяє державний нагляд (контроль) за дотриманням вимог санітарного законодавства, застосовуючи їх як тотожні поняття.

Аналогічно ототожнення змісту термінів «контроль» і «нагляд» спостерігається й у Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» та Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», а також Господарському кодексі України та Кодексі цивільного захисту України.

Зокрема, ст. 19 Господарського кодексу України визначає, що «органи державної влади і посадові особи, уповноважені здійснювати державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю, їх статус та загальні умови і порядок здійснення контролю і нагляду визначаються законами» [40]. З викладеного бачимо, що відсутнє розмежування контролю і нагляду, натомість установлено сфери суспільної діяльності, у межах яких вони здійснюються.

Відповідно до ст. 47 Кодексу цивільного захисту України «державний нагляд (контроль) з питань цивільного захисту здійснюється за додержанням та виконанням вимог законодавства у сферах техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, за діяльністю аварійно-рятувальних служб, а також у сфері промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами. Крім цього, главою 14 вказаного Кодексу врегульовано питання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки. Ст. 66 передбачено способи здійснення державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки шляхом проведення планових та позапланових перевірок відповідно до закону» [79].

Наприклад, Законом України «Про управління відходами» урегульовано питання контролю у сфері поводження з відходами. Так, відповідно до ст. 12 контроль у сфері поводження з відходами покладається на «Орган місцевого самоврядування або місцевий орган виконавчої влади із залученням територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, територіального органу Національної поліції України встановлює утворювача або власника виявлених відходів». Крім цього, вказана норма виділяє первинний виробничий контроль у сфері поводження з відходами.

У розділом VIII профільного Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» врегульовано питання контролю і нагляду у галузі охорони навколишнього природного середовища. Так, відповідно до ст. ст. 34, 35 – «завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та

організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами. Державному контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища, а також дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі» [62].

Узагальнення наведених норм чинного законодавства дозволяє вказати на те, що законодавець наголошує на превентивному, профілактичному характері державного нагляду, його спрямованості на забезпечення законності і правопорядку у певній сфері життєдіяльності суспільства. Поряд із цим визнається змістовний зв'язок контролю та нагляду як засобів забезпечення законності.

З огляду на викладене, приходимо до висновку, що нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища – це встановлена законом діяльність спеціально уповноважених державних органів, їх посадових осіб та спеціалізованих екологічних формувань щодо забезпечення екологічного правопорядку, здійснення превентивних заходів, попередження та запобігання екологічним правопорушенням, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан довкілля, виявлення причин та умов, що сприяли таким правопорушенням, вжиття заходів щодо усунення завданої довкіллю шкоди, притягнення винних осіб до передбаченої законодавством відповідальності.

З викладеного можемо виділити, що завданнями нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є:

- 1) здійснення превентивних заходів попередження та запобігання екологічним правопорушенням;
- 2) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан довкілля;
- 3) надання допомоги у поновленні стану довкілля;
- 4) встановлення причин і умов, які сприяють порушенню правових норм;
- 5) вжиття заходів для притягнення осіб, у діях яких вбачаються ознаки складу правопорушення, до юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Поряд з цим, існують позиції науковців, які відрізняють нагляд та контроль. Наприклад, С.С. Вітвіцький виділяє чотири групи наукових підходів щодо співвідношення понять контролю і нагляду, які стосуються:

- 1) відсутності різниці між контролем і наглядом;
- 2) визнання близького значення контролю і нагляду з певними відмінностями;
- 3) ширше за змістом поняття контролю, порівняно з наглядом;
- 4) відокремлення контролю і нагляду [30].

В.М. Гаращук у свою чергу визнає існування певних відмінностей між контролем та наглядом, та одночасно визначає, що чинне законодавство передбачає наслідки, коли контролюючий орган не має певних чи основних контрольних повноважень, які наближують його до нагляду (що можна вважати за «неповний» контроль), де в діяльності прокуратури виявляється саме один з елементів контролю [36, с. 82]. Він вважає, що контроль як зовнішній прояв діяльності держави відрізняється від нагляду лише тим, що він здійснюється безперервно та повсякденно, де нагляд – періодично, а саме з цим можна погодитись., На думку В.М. Гаращука, головне що відрізняє контроль від нагляду, те, що контролюючий орган в відмінності від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (аж іноді до заміни собою керівного органу об'єкта), також те, що контролюючі органи (аж ніяк не наглядові) набули право самостійно

притягувати винних до правової відповідальності а втручання в оперативну діяльність підконтрольного органу та самостійно притягати винних осіб до відповідальності де і становлять основні відмінності нагляду від контролю [36, с. 83]. В.В Жернаков дослідив, що різниця між контролем та наглядом є лише в тому, що контроль як одна із функцій управління є суб'єкт управління та контролює діяльність об'єкта з дотриманням норм та правил трудового законодавства, де нагляд полягає у перевірці спеціальними державними органами з дотриманням вимог чинного законодавства у сфері охорони праці [56, с. 237].

Принципово іншою є думка А.О. Замченко. Науковець стверджує, що нагляд і контроль за дотриманням законодавства України, де загальні і специфічні особливості, щ контроль, та нагляд можуть здійснювати в однакових формах перевірки, пояснень з наданням вказівок з застосуванням, санкцій тощо. Нагляд та контроль з дотримання законодавства є різний методам, формам чи способами забезпечення законності в регулюванні й реалізації відносин. Отже, контроль слід відрізнити від близького до нього виду державної діяльності – нагляду, але у них є ряд однакових ознак та рис з якими властивостей. Спільна мета до забезпечення законності з попередженням правопорушень з їх усуненням [72, с. 3].

Резюмуючи важливі риси та суттєві відмінності контролю та нагляду, слід виділити їх завершальний етап та кінцеву мету, а саме:

1) при контролі: є можливість втручатися в поточну адміністративно-господарську діяльність контрольованого об'єкта; виявляти та вживати заходи щодо добровільно-примусового усунення виявлених відхилень в діяльності об'єкта, що знаходиться пі таким контролем, задля дотримання останнім вимог законності, доцільності, достатності та ефективного підвищення його діяльності; застосовувати заходи запобігання і припинення порушень законності; самостійне застосовувати заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні законності;

2) при нагляді: постійне, систематичне спостереження спеціальними державними органами за діяльністю суб'єктів, які не є їм підлеглими чи окремих осіб, задля виявлення та усунення порушень законності; в одних випадках наглядові органи мають право самі вирішити питання про притягнення винної особи до юридичної відповідальності, в інших – зобов'язані поставити питання про це перед компетентними органами (посадовими особами); виявлення порушень обов'язкових вимог та застосування державно-примусових заходів, як правило, адміністративно-правового характеру у вигляді попередження, припинення, відновлення та покарання щодо дотримання законності діяльності піднаглядних об'єктів [157, с. 5].

Дослідивши матеріали, що викладені вище, слід зробити висновки, що у сучасних умовах державний контроль відображає в першу чергу управлінський, організаційний аспект функціонування публічної адміністрації є по суті інтегруючо-універсальною організаційно-правовою категорією до об'єднуючого з різними видами та формами перевіркової діяльності, з різними формами реагування щодо виявлених порушень. Безперечно контроль це об'ємне, повніше за нагляд, поняття, що включає можливість не тільки наглядати та й усувати їх своєю владою з відміною рішень. Оскільки за функціоналом призначенням контролю та нагляду є схожі організаційні форми та їх здійснення, де так само можуть співпадати тобто, цільові перевірки, інспектування, що разом з цим правові форми нагляду є ширші і різноманітні а саме, видача дозволів, ліцензій тощо.

Крім цього, наведені вище теоретичні напрацювання дозволяють зазначити таке:

а) контроль і нагляд є взаємопов'язаними явищами і тому слід указувати на контрольно-наглядову діяльність, якій притаманний позитивний характер;

б) межа між контролем і наглядом умовна, проте характерною рисою, що їх відрізняє, є характер діяльності активний і пасивний відповідно;

в) зважаючи на наявність характерної риси, що відмежовує контроль від нагляду, доречно розглядати нагляд як відокремлене від контролю правове явище, яке, хоча і пов'язане з ним (про що свідчать їх спільні риси), однак може бути визначене як правове явище, що має відносно самостійний характер;

г) у чинному законодавстві поняття контролю і нагляду застосовуються з урахуванням специфіки відносин, які піддані правовому регулюванню, що не відповідає вимогам законодавчої техніки і призводить до термінологічної плутанини.

1.2. Поняття та особливості навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання

Охорона навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів з забезпеченням екологічної безпеки та життєдіяльності людини, як визначає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», є саме тією обов'язковою вимогою подальшого соціально-економічного та демократичного розвитку України [62].

Розвиток України, що відбувається під впливом євроінтеграційних процесів, значно підвищив інтерес нашого суспільства до проблем навколишнього природного середовища, а проблеми природоохорони та природокористування в деяких сферах суспільного життя зайняли пріоритетні позиції та почали вирішуватися в першу чергу. Крім цього, в сучасних реаліях спостерігається позитивна тенденція до вирішення проблем впливу людини на довкілля, вказана проблема набуває все більшого розголосу в засобах масової інформації, конференціях, обговореннях, пресі, тощо. Враховуючи вказане, спостерігається процес, коли у свідомості суспільства хоча й опосередковано, але виникають певні знання у сфері

довкілля, тобто загальноновживаним вже робляться терміни та поняття якими оперує сфера природоохорони.

У зв'язку з цим, для ефективного вирішення завдань адміністративно-правового регулювання нагляду та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, необхідно, перш за все, з'ясувати ключові терміни, що оперують у досліджуваній сфері, та правильно визначити поняття навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Д.М. Величко зауважує, що під об'єктом правового регулювання, в його загальному розумінні, слід розглядати суспільні відносини, оскільки на них здійснюється вплив за допомогою права. Учений підкреслює те, що аналіз різних точок зору фахівців, напрямів в теорії права, свідчить про те, що правове регулювання є доволі складним процесом, ефективність якого прямо залежить від обраного методу, способу, а також вагоме значення має об'єкт правового регулювання [27, с. 9]. Під об'єктом адміністративно-правового регулювання необхідно розуміти те, на що спрямований його вплив, а саме сукупність матеріальних та нематеріальних благ, з приводу чого суб'єкти вступають у правовідносини та здійснюють свої суб'єктивні і юридичні права й суб'єктивні юридичні обов'язки [102, с. 366; 154, с. 23]. При цьому, говорячи про об'єкт адміністративно-правового регулювання як певні суспільні відносини, звичайно не можна стверджувати, що на них мають вплив лише норми адміністративного права. Як цілком слушно із цього приводу зауважує В. Белєвцева, предмет адміністративного права – державне управління може формувати стабільні структури комплексних різнорідних відносин, що зазнають специфічного відбиття у межах відповідних систем управління. Вони, звичайно ж, не перестають бути самими собою (відносинами, що належать до інших правових галузей), однак у рамках, що окреслюється функціональним адміністративно-правовим режимом, ті ж відносини наділяються адміністративною формою і стають об'єктом адміністративно-правового регулювання [17, с. 110].

На підставі аналізу вищенаведених позицій можна стверджувати, що під об'єктом адміністративно-правового регулювання необхідно розуміти суспільні відносини, на які, закріплюючи обов'язкові для їх суб'єктів правила поведінки, здійснюють регулюючий вплив норми адміністративного права задля їх належного функціонування, недопущення відхилень від вектору їх розвитку. Саме з урахуванням цього, а також наведеного розуміння щодо сутності об'єкту адміністративно-правового регулювання слід розглядати суспільні відносини, що виникають і знаходять свій розвиток з приводу адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Як відомо, для визначення ключового поняття, можна застосувати два підходи, а саме:

1) нормативний, тобто той, який ґрунтується на нормах права, що мають юридичну силу та містяться в міжнародних документах, актах національного законодавства, інших джерелах;

2) науковий підхід, що базується на дослідженнях фахівців у певній галузі.

Звертаючись до національного законодавства спостерігаємо ситуацію, коли норми права у сфері екології та навколишнього природного середовища майже не містять чіткого та однозначного трактування досліджуваного поняття. Незважаючи на це, поняттям навколишнього природного середовища оперує ціла низка як національних нормативно-правових актів, так і міжнародних. Разом з цим, зустрічаються випадки аналогічного використання термінів «навколишнє природне середовище», «довкілля» та «природні ресурси» [158, с. 230].

Так, в Основному Законі країни відсутня згадка про поняття «навколишнє природне середовище». Лише у статті 50 Конституції України визначено, що «кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також

право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена» [84].

У розумінні Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», навколишнє природне середовище визначено як «сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовуванні в економіці в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси» [62].

Положенням міжнародних договорів та згодою на обов'язковість надана Верховною Радою України, хоча чітко не передбачають, але закріплені деякі складові навколишнього природного середовища. Тобто, Конвенція про доступ до інформації з участю громадськості в процесі прийняття рішень чи доступу до правосуддя і питань, що стосовно довкілля (Орхуська Конвенція), визначає, що навколишнє середовище – це «повітря і атмосфера, вода, ґрунт, земля, ландшафт і природні об'єкти, біологічне різноманіття та його компоненти, включаючи генетично змінені організми, та взаємодія між цими складовими» [85].

У свою чергу, Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишньої людини (Стокгольмська декларація) [46] використовує термін «природні ресурси землі», у розумінні якого навколишнє природне середовище – це «повітря, вода, земля, флора і фауна, особливо репрезентативні зразки природних екосистем».

Конвенція про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище [86] визначає, що «кожна держава – учасниця цієї Конвенції зобов'язується не вдаватися до військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище, які мають широкі, довгострокові або серйозні наслідки, як способів руйнування, заподіяння шкоди або заподіяння шкоди будь-кому іншій державі-учасниці» (частина 1 статті 1). Засоби впливу на «природне середовище» відноситься до будь-яких засобів для зміни –

«шляхом навмисного управління природними процесами – динаміки, складу або структури Землі, включаючи її біоту, літосферу, гідросферу та атмосферу, або космічного простору» (стаття 2) [86]. З викладеного можемо зробити висновок, що природне навколишнє середовище у розумінні цього міжнародного документу є дещо ширшим визначенням, яке визначається як – склад або структура Землі, її біота, літосфера, гідросфера, атмосфера та космічний простір.

Таким чином, відсутність чіткого законодавчого визначення досліджуваного поняття детермінує потребу науковців здійснювати пошук авторських підходів до його однакового розуміння та застосування.

Навколишнє природне середовище та його адміністративно-правова охорона ставали предметом наукового дослідження таких вчених, як: В.І. Андрейцева, В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.В. Іванюшенка, Н.І. Золотарьової, І.П. Голосніченка, В.О. Литвиненко, Л.П. Коваленко, В.М. Комарницького, В.О. Ліпкан, Ю.С. Шемшученка, О.М. Хіміч та ін.

Попри відсутність законодавчого визначення досліджуваного поняття у наукових колах постійно здійснюються дослідження, спрямовані на пошук авторських підходів до його розуміння. Дотримуючись системного підходу, В.О. Литвиненко навколишнє природне середовище пропонує розглядати як систему взаємодіючих екологічних підсистем. Вказана система, на думку автора, в єдиний цілісний механізм органічно поєднує всі елементи, явища природи та природні комплекси [54]. У свою чергу, застосовуючи синтезуючий метод, В.М. Комарницький, дотримується точки зору, що визначає навколишнє природне середовище в сукупності певних умов, які є необхідними для її життя, а саме: природні та природно-антропогенних умови, до яких відносяться землі, води, ліс, надра, атмосферне повітря, рослинний і тваринний світ, тобто компоненти, що оточують особу [48].

Наприклад, Коваленко Л.П. визначає два окремі поняття «природні ресурси» та «навколишнє природне середовище». Так, автор зазначає, що у першому випадку це саме ті об'єкти, що застосовуються в господарському

обороті людиною та саме на даний період часу. До них автор відносить землю, надра, води, атмосферне повітря, ліси, тваринний світ, ландшафти та інші природні комплекси. У другому випадку, навколишнє природне середовище Коваленко Л.П. визначає як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів [78].

Натомість прихильники іншого підходу обґрунтовують доцільність використання поняття «навколишнє природне середовище» у сукупності всіх об'єктів природного середовища у поєднанні із соціальними факторами. До останніх В.В. Іванюшенко відносить харчування, побут, відпочинок, навчання, тобто всі ті фактори, які є відображенням всього впливу на життя людини [74, с. 9]. В.Л. Мунтян характеризує навколишнє природне середовище як частину природи, на яку впливає діяльність людини, і яка взаємно впливає на людину і людське суспільство в цілому [78, с. 48]. В.К. Матвійчук пропонує розглядати навколишнє природне середовище як доступну людині природу (як недоторканну, так і змінену чи створену людиною) [36, с. 123].

Поряд з позиціями науковців, вартим уваги є енциклопедичне розуміння поняття навколишнього природного середовища. Так, енциклопедичний словник розкриває поняття природного середовища через поняття довкілля. При цьому під останнім запропоновано розуміти сукупність усіх зовнішніх умов, які діють на організми, популяцію або на складніші біологічні угруповання, викликаючи відповідну реакцію. Довкілля завжди є складним комплексом різних елементів [26]. Дещо протилежне за значення наведено поняття природного навколишнього середовища у Вільному тлумачному словнику української мови, який останнє розкриває як поєднання усіх живих і неживих об'єктів, що зустрічаються в певному регіоні без впливу людини [29].

Провівши аналіз та дослідивши різні підходи до розуміння основної категорії, можна прийти до висновку, що у всіх наведених точках зору науковців прослідковуються певні схожі тенденції до формулювання

досліджуваного поняття «навколишнє природне середовище». Вказане дає нам підстави виділити декілька основних підходів. З огляду на викладене, переважна частина науковців наголошує саме на комплексному аспекті розуміння досліджуваного поняття «навколишнє природне середовище». У їх розумінні, природне середовище повинно об'єднувати всі природні елементи, бути тісно пов'язаним з антропологічною діяльністю людини та бути невід'ємною від неї. Проте, з огляду на іншу частину науковців, можемо стверджувати, що ці прихильники вказують на значно вузький аспект розуміння досліджуваного поняття «навколишнє природне середовище». Останні взагалі пропонують перераховувати основні його компоненти.

Наприклад, поняття «навколишнє середовище» застосовується здебільшого у зарубіжному законодавстві та міжнародному праві, причому зміст цього поняття у законодавстві різних країн є неоднаковим. Привертає увагу, у зв'язку із цим тлумаченням, поняття «навколишнє середовище» в американській правовій та спеціальній літературі. Науковці стверджують, що до навколишнього середовища відносяться не лише природне оточення, воно включає і сферу що оточує кожну окрему людину, здоров'я, соціальні та інші, створені людиною умови, що впливають на неї та на середовище, в якому вона проживає. Право навколишнього середовища націлене на людей з точки зору їх зовнішнього оточення, як природного так і штучного [41, с. 53]. Згідно з японським законодавством навколишнє середовище охоплює і майно, тісно пов'язане з життям людини та середовищем, у якому вона живе [49, с. 12]. Румунське законодавство про захист навколишнього середовища встановлює, що навколишнє середовище складають усі природні фактори та матеріальні цінності, створені людською працею, які, завдяки своїй взаємозалежності, забезпечують збереження екологічної рівноваги, справляють вирішальний вплив на умови життя людей та розвиток суспільства [49, с. 12]. Відповідно до Екологічного кодексу Республіки Казахстан від 09.01.2007 № 212 З, який встановлює право фізичної особи на сприятливе для її життя та здоров'я навколишнє

середовище, і зазначає, що навколишнє середовище – сукупність природних і штучних об'єктів, включаючи атмосферне повітря, озоновий шар Землі, поверхневі та підземні води, землі, надра, тваринний та рослинний світ, а також клімат у їх взаємодії. Об'єктом охорони навколишнього середовища від знищення, деградації, пошкодження, забруднення та іншого шкідливого впливу є земля, надра, поверхневі та підземні води, атмосферне повітря, ліси та інша рослинність, тваринний світ, генофонд живих організмів, природні екологічні системи, клімат та озоновий шар Землі. Особливій охороні підлягають цінні природні території та об'єкти державного природно заповідного фонду [50]. Складові поняття «навколишнє середовище» згідно Закону Молдови від 16.06.1993 р. № 1515 «Про охорону навколишнього середовища», який гарантує кожній людині право на здорове та естетично приємне навколишнє середовище, відповідають об'єктам правової охорони навколишнього природного середовища за українським законодавством [145].

Категорія «довкілля» є відносно новою категорією, розуміння якої має відбуватися через співвідношення із категоріями «навколишнє природне середовище» та «антропогенне середовище». У той же час, розглядаючи практику застосування терміну «довкілля», одні вчені вважають його синонімом терміну «навколишнє середовище», а інші ототожнюють довкілля з навколишнім природним середовищем. Деякі автори стверджують, що термін «довкілля» є ширшим поняттям, аніж «навколишнє середовище» та «навколишнє природне середовище», однак не розкривають його змісту. Тут слід звернути увагу на те, що у юридичній літературі, абсолютних синонімів не існує, а отже застосування у нормотворчості різних термінів для позначення одного й того ж поняття свідчить лише про істотні недоліки в юридичній техніці.

З точки зору екології, довкілля – природно антропогенне середовище, тобто всі модифікації природного середовища внаслідок цілеспрямованого та опосередкованого впливу діяльності людини; характеризується зниженням

або відсутністю властивостей самовідтворення і без постійного регулюючого впливу людини поступово руйнується [114, с. 385]. В юридичну науку та практику термін «довкілля» був запроваджений В.В. Костицьким. Зазначений термін включено до проекту Конституції України за пропозицією науковця під час його роботи у складі Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України по доопрацюванню проекту Конституції України у 1996 р. [87, с.9].

Окремо варто зупинитися на практиці застосування терміну «оточуюче середовище». Тут слід зазначити: по перше, що цей термін не вживається у законодавчих актах, а набув поширення, здебільшого, у публіцистичній літературі, хоча ним оперують і деякі правники [43, с. 239]. По друге, зазначений термін є не чим іншим, як калькуванням російського словосполучення «окружающая среда» із застосуванням не характерного для української мови активного дієприкметника теперішнього часу [98, с. 289, 319]. Як відзначають мовознавці, слово «оточуючий» увійшло до української мови як результат намагання деяких мовознавців замінити будь який російський, польський або чеський дієприкметник теперішнього часу (а в цих мовах дана граматична категорія дуже поширена) теоретично можливим українським [132, с. 157].

Перед формулюванням авторського визначення навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання, враховуючи наведені позиції теоретиків права, доцільно дослідити складову природного середовища як життя та здоров'я людини.

Складовою природного навколишнього середовища прийнято виділяти здоров'я людини, що можна твердо віднести до основних його критеріїв, оскільки більшість захворювань нерозривно пов'язані із незадовільним станом навколишнього природного середовища, як свідчать численні данні Всесвітньої організації охорони здоров'я [147]. Зокрема, спостерігається досить негативний вектор розвитку захворюваності людей на різного роду невиліковні хвороби, такі як: рак людей, які мешкають в місцях діяльності

АЕС, захворюваності силікозом – в місцях діяльності теплоелектростанцій, отруєння фтором зустрічається у районах діяльності алюмінієвих заводів, а в зоні діяльності металургійних заводів – хронічні бронхіти тощо. Крім цього, наприклад, води, забруднені марганцем можуть спричинити психічні розлади, пневмонію; зараження ртуттю чи окремо її парами, наслідком чого є ураження центральної нервової системи [147]. Недарма, Верховним комісаром ООН з прав людини під час доповіді узагальнено найсерйозніші, планетарного масштабу, сучасні проблеми, які стосуються всього людства. До таких проблем останнім віднесено зміна клімату, руйнування природи та забруднення природного навколишнього середовища. Щороку від наслідків забруднення помирає близько 7 млн осіб, про що свідчать дані експертного дослідження ООН щодо передчасної смерті людини. Близько 92% людей, відповідно до проведеного статистичного дослідження та Програми ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), мешкає в місцях, де рівень забруднення повітря перевищує норми, встановлені Всесвітньою організацією охорони здоров'я [147].

З врахуванням вище зазначених міркувань необхідно зробити декілька висновків, що будуть покладені в основу подальшого дослідження. Передусім, в основу авторського розуміння категорії «довкілля» покладено необхідність виділення як її складової життя та здоров'я людини, визначення у якості критеріїв сприятливості довкілля не лише дотримання встановлених чинним законодавством вимог щодо дотримання лімітів забруднення навколишнього природного середовища, а і встановлення зв'язків між відповідним станом довкілля в певній місцевості та тривалістю життя людини. Крім того, якість захисту довкілля визначається і відповідним рівнем забезпечення стандартів благоустрою населених пунктів, що визначає в тому числі і умови життєдіяльності людини.

В процесі проведення аналізу існуючих підходів щодо розуміння і визначення поняття навколишнє природне середовище, приходимо до висновку, що вказане поняття потрібно розуміти як комплекс природних

компонентів, природних ресурсів та комплексів, природно-соціальних умов та процесів, що є взаємодоповнюючими та взаємодіючими елементами, природно існують на планеті або в деякій її частині та визначають умови життєдіяльності своїх складових.

За результатами опрацювання та узагальнення теоретичних конструкцій стосовно характеристики змісту поняття навколишнє природне середовище визначимо його найбільш істотні ознаки:

- 1) основними складовими навколишнього середовища є природне та соціальне середовище;
- 2) комплекс живих та неживих компонентів, що природно існують на Землі або в деякій її частині;
- 3) характерною є властивість самопідтримання та саморегуляції без втручання людини;
- 4) визначає умови для життєдіяльності своїх складових, тобто живих та неживих компонентів.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на тепер у сучасному законодавстві, а також у наукових дослідженнях, не запроваджено єдиної термінології у питаннях з'ясування суті терміну «природне навколишнє середовище» та його елементів, допускається необґрунтоване використання близьких за значенням синонімів, а також бачимо відсутність єдиних підходів до тлумачення аналізованих понять, що в цілому суттєво ускладнює з'ясування поняття та ознак навколишнього природного середовища.

1.3. Мета, функції та принципи адміністративного-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища

Обрання Україною європейського інтеграційного курсу визначило основні напрями модернізації та реформування усіх сфер життєдіяльності

країни, стало основою для забезпечення громадянам всіх їхніх конституційних прав і свобод, у т. ч. і екологічних, які повинні ґрунтуватися на європейських стандартах і положеннях. Адаптація національного законодавства до норм Європейського Союзу є однією з найважливіших складових частин політики європейського вибору України та першочерговим завданням держави.

Концепцією адміністративної реформи передбачено, що метою адміністративно-правового регулювання є встановлення й регламентація таких взаємовідносин громадян, в яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання й охорона у сфері виконавчої влади належних їм прав та свобод, і ефективний захист цих прав і свобод що у випадках їх порушення [146]. Також адміністративно-правове регулювання як один із видів правового регулювання має на меті забезпечити належний рівень відносин між окремою особою й державою, її органами, посадовими особами, за яким з максимальною ефективністю були б задоволені права й інтереси окремої особи [144, с. 174–175]. Адміністративно-правовий нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища має свої особливості, що потребують наукового пізнання й практичного вдосконалення.

Загальнонауковим теоретичним підґрунтям при дослідженні мети, функцій та принципів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища стали праці провідних фахівців у галузі адміністративного та екологічного права: Г.І. Балюк, Н.І. Золотарьової, А.П. Гетьмана, І.П. Голосніченка, Ю.П. Битяка, Р.А. Калюжного, В.В. Іванюшенка, В.І. Курила, В.О. Литвиненко, Л.П. Коваленко, В.М. Комарницького, В.О. Ліпкан, В.В. Петрова, Ю.С. Шемшученка, О.М. Хіміч, В.М. Яковлева та ін. У той же час, незважаючи на отримані результати і накопичений досвід у досліджуваній проблематиці, потребують удосконалення загальні положення про мету, функції та принципи адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. Викладене зумовлює актуальність та важливість обраної теми дослідження

як для розвитку загальнотеоретичного уявлення про мету, функції та принципи адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища, так і для вирішення практичних проблем.

Так, у тлумачному словнику В.І. Даля зазначено, що «мета – це кінцеве бажання, прагнення, намір, того хто намагається досягти. Без мети нічого не роблять» [44]. На думку В.М. Грищенка, мета становить не що інше, як ідеально бажаний результат, на досягнення якого спрямована діяльність суб'єкта. Тобто мета – це образ, інформаційна модель бажаного результату [42, с. 115]. З філософської точки зору під метою необхідно розуміти бажану подію, яка відбудеться в майбутньому [182]. Як вказує А.І. Екімов, мета в праві виступає як загальна ціль регулювання всього комплексу даних суспільних відносин: у нормах, інститутах, галузях права [194, с. 56]. Ю.С. Назар вважає, що метою взаємодії є досягнення між її суб'єктами оптимального рівня організаційних зв'язків, що дозволить більш ефективно здійснювати нейтралізацію, блокування та усунення причин і умов правопорушень [42, с. 2]. Під метою взаємодії Енциклопедія сучасної України розуміє ефективне і раціональне вирішення загальних завдань, що виникають у процесі функціонування державних органів [53, с. 13].

Наприклад, мета державної екологічної політики у розумінні Закону України «Основні засади стратегії державної екологічної політики України на період до 2030 року» є «досягнення доброго стану довкілля із запровадженням екосистемного підходу на всіх напрямках соціально-економічного розвитку країни. Крім цього, визначено, що до мети державної екологічної політики забезпеченням конституційного права громадянина України та чисте безпечне довкілля з впровадженням збалансованого природокористування з збереженням і відновленням природних екосистем» [71].

Насамперед, мета Концепції реформування системи державного нагляду-контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, що затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня

2017 р. № 616-р. є створення ефективної державної системи щодо запобігання екологічним правопорушенням та моніторингу стану навколишнього природного середовища, зниження тиску на бізнес-середовище з широким залучення громадськості до здійснення контролю з утворенням єдиного інтегрованого державного органу природоохоронного моніторингу з нагляду тобто служби [150].

Проаналізувавши підходи до розуміння поняття «мети», приходимо до висновку, що мета адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є кінцевим результатом, для досягнення якого виконуються відповідні дії. Аналіз наукової літератури та адміністративного законодавства дає можливість визначити, що метою адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: досягнення доброго стану довкілля, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону природного навколишнього середовища, раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів, де дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки до біологічних об'єктів навколишнього природного середовища з утворенням та дослідженням практичного використання генетично модифікованих організмів відкритої системи.

Для досягнення визначеної мети суб'єктам взаємодії необхідно вирішити певне коло завдань, які виникають в результаті такої взаємодії. У «Новому тлумачному словнику української мови» вказано, що «завдання» – це: 1) визначений, запланований для виконання обсяг роботи; 2) мета, замисел» [122]. З етимологічної точки зору «завдання» – це те, що потребує виконання, вирішення [123, с. 175]. На відміну від цілей, завдання визначаються максимально чітко та конкретно. Вони повинні відповідати за критеріями, за якими оцінюється реальний стан якості ведення бізнесу. Враховуючи викладене, завданнями у сфері взаємодії є конкретні шляхи вирішення проблемної ситуації. Завдання завжди виходить з мети і є засобом її реалізації.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» у ст. 34 визначено, що «завдання контролю у галузі охорони навколишнього природного середовища полягають у забезпеченні додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами». Крім цього, нормативно-правовим актом визначено коло суб'єктів здійснення контролю у досліджуваній сфері. Зокрема, вказаним Законом закріплено, що «центральною виконавчою владою, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснюється державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів». Разом з цим, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища. Крім суб'єктів здійснення контролю у досліджуваній сфері у ст. 34 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено: «державному контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища, а також дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі» [62].

Основним Законом визначено участь громадян у здійсненні громадського екологічного контролю. Зокрема, ст. 50 Конституції України передбачено, що така участь громадян є реалізацією їх конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

Основні законодавчі засади громадського екологічного контролю встановлені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», в якій визначені основні повноваження громадських організацій (об'єднань) та громадських інспекторів за цим напрямом діяльності.

У ст. 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що «громадський контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля згідно з Положенням, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища» [62].

У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» визначено, що основними цілями державної екологічної політики є:

- «1) формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва;
- 2) забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України;
- 3) забезпечення інтеграції екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України;
- 4) зниження екологічних ризиків з метою мінімізації їх впливу на екосистеми, соціально-економічний розвиток та здоров'я населення;
- 5) удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління» [71].

З проведеного дослідження можемо зробити висновок, що для досягнення визначеної мети адміністративно-правового нагляду (контролю) у

сфері охорони навколишнього природного середовища виникають такі завдання:

1) створення політики держави у сфері охорони природного навколишнього середовища;

2) дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами положень законодавства про охорону природного навколишнього середовища;

3) додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів;

4) раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів;

5) дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки;

6) запобігання екологічним правопорушенням, виявлення порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища та притягнення винних до відповідальності.

Розуміння важливості екологічних проблем та охорони навколишнього природного середовища досягло одного з найвищих рівнів. Про це свідчить той факт, що на порядку денному – питання не лише охорони навколишнього середовища, а й його безпосереднього захисту. Природозахисна діяльність посіла важливе місце у політиці багатьох держав, стала цариною міжнародних взаємин. Тому проблема докорінних змін у ставленні до проблеми освоєння та використання навколишнього середовища набула особливої актуальності. Особливе значення має робота, спрямована на попередження негативного впливу діяльності людини на природу на протипагу концепції ліквідації її наслідків. Така адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища має бути упорядкована загальноприйнятими тенденціями чи певними засадами, які у злагодженій сукупності утворюють принципи такої діяльності.

Відповідно до загальноприйнятого розуміння принципів права, вказане поняття необхідно розуміти, як керівні засади, які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин [90, с. 34]. Наприклад, О. М. Бандурка у своїх працях зауважує, що принципи права є нормативні та об'єктивно-зумовлені засади, які є своєрідним відображенням законів та закономірностей у суспільному розвитку соціальних потреб, цінностей законів чи закономірностей управління з закріпленням в основному Законі, в юридичних актах у вигляді правил та норм поведінки щоб відповідали цілям діяльності системи управління та визначили вимоги до системи структури з організації та процесу правління [1, с. 39-40]. Як справедливо зазначає А. М. Колодій, що єдність різних, власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів, що забезпечується тісним зв'язком права з політикою, економікою, духовним життям суспільства, є власне принципами [4, с. 3]. Ю. П. Битяк пропонує розуміти під принципами права «об'єктивно існуючі, керівні засади, вихідні положення, на підставі яких формується й функціонує зміст системи права відповідно до окремої галузі». Як справедливо зазначає вчений «принципи права можуть існувати та мати значення для встановлення правового регулювання тільки при систематичному їх застосуванні при вчиненні активного регулювання правовідносин, що виникають у суспільстві. Вказані керівні ідеї не можуть існувати поза межами активного правозастосування у реальному суспільному житті» [20, с. 33]. Дослідниками Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С.В., важливу роль виділяється регулюванню екологічних відносин принципами екологічного права. Їх розуміють як основні системо-утворюючі ідеї, що закріплені в загально-правовій та екологічній доктринах держави та в інших основних джерелах норм екологічного законодавства, що спрямовані на досягнення цілей екологічної політики держави та знаходять свою реалізацію в екологічних відносинах [89]. У своєму дослідженні з державного управління Г.В. Атаманчуком вироблено загальні вимоги, яким повинні відповідати

принципи права. Зокрема, автор вказує, що останні мають відображати головні, пріоритетні, об'єктивні та сталі закономірності, які виникають в процесі регулювання суспільних відносин, останні повинні бути загальними та відображати своєрідність та винятковість [8, с. 188]. Головні принципи екологічного права є виражені в його нормах основоположних ідей, засад, рис, відповідно чого здійснюється регулювання екологічних правовідносин. Еколого-правові принципи мають офіційно закріплюватися у законодавстві чи виводяться з цього змісту [52, с. 21]. Як бачимо, усі науковці зійшлися на тому, що під принципами адміністративного права необхідно розуміти основоположні засади, на основі яких здійснюється відповідна управлінська діяльність.

Зважаючи на те, що принцип у будь-якій діяльності є основоположною ідеєю, що пронизує систему будь-яких знань і субординує їх [45, с. 302], то пропонуємо під принципами адміністративного-правового нагляду та контролю у сфері охорони природного навколишнього середовища розуміти закріплені в нормативно-правових актах, об'єктивно зумовлені, основоположні засади та керівні ідеї, які визначають вимоги до структури, процесу, системи суб'єктів під час здійснення адміністративного-правового нагляду чи контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх ефективність та спрямованість, а також вимоги до реалізації громадянами їх прав у цій сфері, попередження, виявлення та припинення порушень і притягнення винних осіб до відповідальності.

Значення принципів полягає в тому, що вони:

1) є гарантіями забезпечення прав і свобод людини та громадянина; синхронізують систему правових норм і забезпечують узгодженість правових інститутів;

2) на основі принципів визначаються основи державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, встановлюють засади діяльності органів державної влади чи їх посадових осіб з охорони навколишнього природного середовища, а також встановлюють їх основні

права, обов'язки, обмеження, заборони, відповідальність і деякі інші аспекти такої охорони;

3) є вихідними положеннями для вдосконалення окремих правових інститутів, розвитку процесуальної форми й процесуальних гарантій діяльності;

4) є першоджерелом, що обумовлює порядок здійснення, ефективність, спрямованість і причинність охорони навколишнього природного середовища.

Окремо варто наголосити й про важливість проведення аналізу класифікації принципів адміністративного права, що є необхідним для їх кращого розкриття та дослідження, розуміння їх внутрішньої структури та зовнішніх зв'язків.

Оскільки принципи адміністративного права є похідними від принципів права взагалі, то їм притаманні такі риси: універсальність, нормативність, формальна визначеність, обов'язковість, системність, рівнозначність, об'єктивність та стабільність [93, с. 17].

Передусім зазначимо, що правові принципи в галузі охорони навколишнього природного середовища сформульовано на основі висновків науки і практики щодо того, яких основних орієнтирів має дотримуватися виробнича та інша господарська діяльність, наукові дослідження, котрі можуть вплинути на стан довкілля. Ці висновки трансформовані у відповідні законодавчі принципи (норми-принципи). Початок їх формуванню у сучасному екологічному законодавстві України поклав Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», у складі якого була передбачена ст. 3 «Основні принципи охорони навколишнього природного середовища». Наголосимо, що ці принципи визначалися з урахуванням як вітчизняного, так і міжнародного досвіду, зокрема, тих основних принципів з охорони довкілля, що на той час вже були сформульовані в Декларації з проблем навколишнього середовища, прийнятої на Стокгольмській

конференції ООН з навколишнього середовища (червень 1972 року) [116, с. 29].

Принципи адміністративного права не є статичною категорією, вони розвиваються паралельно та одночасно з розвитком адміністративного права, хоча іноді можуть і випереджати його розвиток, формуючи, як наслідок, ключові напрями розвитку останнього.

Принципи адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища є різновидом принципів адміністративного права, то серед них можна виділити загальні (галузеві) та спеціальні (інституційні). Загальні принципи відіграють основоположне значення, так закріплюють основні положення, що стосуються діяльності всіх сфер. Вони знаходять своє вираження та деталізацію в галузевих принципах адміністративного права, що, у свою чергу, можна поділити на основні та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи адміністративної відповідальності, принципи контролю в державному управлінні, принципи надання адміністративних послуг тощо) [160, с. 56].

В Конституції України знайшли свій прояв загальні принципи адміністративного права, які в законодавчих та інших підзаконних нормативно-правових актах останні конкретизуються і розвиваються. Серед них можна виділити: принцип законності; принцип домінування прав та свобод людини і громадянина; принцип демократизму правотворчості й реалізації права; принцип верховенства права; принцип рівності громадян перед законом; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою та людиною; принцип взаємної відповідальності держави і людини [34, с. 66].

Разом з тим, варто зазначити, що адміністративно-правовому нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, як і будь-якій іншій діяльності державних органів, яка створює юридично-значимі наслідки, притаманні також засади, які закріплено у профільному

законі, а саме Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища». У ст. 3 вказаного закону, закріплено перелік принципів, які безпосередньо стосуються практичної діяльності щодо охорони довкілля, тому їх можна назвати спеціальними принципами адміністративно-правової охорони.

Таким чином, основними принципами охорони навколишнього природного середовища у розумінні ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» є:

а) пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;

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

в) запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

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

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

е) науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;

є) обов'язковість оцінки впливу на довкілля;

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

з) науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище; и) безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності» [62].

Також зазначеною нормою визначено, крім вказаного, і ряд принципів права, які спрямовані на компенсацію заподіяної шкоди та недопущення завдання нової, вирішення проблем охорони довкілля та міжнародного співробітництва. А саме:

«і) компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

ї) вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;

й) поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;

к) вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва;

л) встановлення екологічного податку, рентної плати за спеціальне використання води, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, рентної плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України;

м) врахування результатів стратегічної екологічної оцінки» [62].

Більшість що переважає ці принципи є принципами правового поля регулювання охорони навколишнього природного середовища, всі інші – пов'язані з розвитком держави екологічного напрямлення секторальної політики реалізації екологічної стратегії .

Законом України «Про Основні засади та стратегію державної екологічної політики України до 2030 року» зазначено: «реалізація засад державної екологічної політики здійснюється за принципами: відкритості,

підзвітності, гласності органів державної влади; участі громадськості у формуванні державної політики; дотримання екологічних прав громадян; заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу та екологічно свідомої поведінки громадян; запобігання екологічній шкоді; міжнародної співпраці та євроінтеграції» [71].

Наведена класифікація та перелік принципів не є вичерпним та не претендує на їх однозначність. Однак наведені нами принципи дають можливість сформулювати загальне уявлення про засади адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища та слугувати своєрідним методологічним орієнтиром для дослідження його адміністративно-правової охорони, що здійснюється відповідно до загальних та спеціальних принципів, які закріплюють основні засади такої управлінської діяльності. Тому правові принципи адміністративно-правового контролю та нагляду у сфері охорони природного навколишнього середовища є важливими для визначення юридичної моделі екологічної політики в Україні. Ці принципи не можуть бути сталими, вони змінюються відповідно до потреб суспільства щодо організації та гарантування раціонального використання природних ресурсів, забезпечення безпеки, в тому числі в сфері екології.

З огляду на викладене, під принципами адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища слід розуміти керівні ідеї та основні засади державного регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, що визначають вимоги до такого нагляду (контролю), структури, організації та процесу його здійснення, є основними у формуванні мотивів правомірної поведінки суб'єктів екологічних правовідносин, ґрунтуються на соціальних потребах населення у вказаному напрямку та впливають на внутрішнє формування переконання щодо доцільності дотримання положень законів та інших нормативно-правових актів у сфері охорони природного навколишнього середовища та природокористування.

Так, з урахуванням наукових позицій, визначених вище щодо розподілу засад здійснення адміністративного-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, пропонуємо умовно розділити принципи адміністративного-правового нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища за їх деталізацією та впливом на суспільні відносини на:

1) загальні і соціальні принципи, щодо яких слід віднести принципи відкритості гласності органів державної влади; участі громадськості у формуванні державної політики та підзвітності з дотриманням екологічних прав громадян в євроінтеграції та міжнародної співпраці;

2) юридичні спеціальні принципи, слід віднести: пріоритетність екологічної безпеки, обов'язковість вимог додержання нормативів та лімітів використання природних ресурсів під час здійсненні господарської, управлінської діяльності чи іншого; гарантувати екологічно безпечне середовище для життя і здоров'я людей; збереження видової та просторової різноманітності з цілісністю природних комплексів і об'єктів; обов'язковість оцінки впливу на довкілля; характер запобіжних заходів до охорони навколишнього природного середовища та безоплатність загального та платність щодо використання природних ресурсів господарської діяльності; компенсація від шкоди заподіяної з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища що визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища».

1.4. Сучасний стан правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища

Серед глобальних проблем сучасності одними з найбільш актуальних безумовно є екологічні проблеми, від невідкладного вирішення яких залежить подальше життя та здоров'я людини. На сьогодні людство вже

чітко усвідомило необхідність дбайливого поводження з навколишнім середовищем. Незадовільний стан навколишнього природного середовища давно набув статусу транснаціонального, тому виникає гостра необхідність в об'єднанні зусиль населення всієї планети у здійсненні всіх можливих та результативних заходів по відновленню сприятливої екологічної ситуації.

Позитивне вирішення екологічних проблем, насамперед, залежить від впровадження дієвих механізмів правового регулювання екологічних правовідносин, які виникають і функціонують в різних сферах життєдіяльності людини.

Так, будь-яка діяльність, що провадиться органами державної влади чи місцевого самоврядування повинна бути чітко регламентована нормами чинного законодавства України. Не є виключенням в даному випадку адміністративно-правовий нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Так, на даний час, як на національному так і на міжнародному рівні існує ціла низка нормативно-правових актів, що регламентують завдання, цілі, функції, види та порядок нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, визначають перелік та компетенцію органів державної влади та місцевого самоврядування, які уповноваженні на здійснення вказаної діяльності.

Разом з тим, дослідження адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також процесу його реалізації є неможливим без вивчення системи правових засад здійснення такого регулювання. Слід зазначити, що нормативна база регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є досить розгалуженою та містить у собі нормативно-правові акти різної юридичної сили.

Безумовно, основним нормативно-правовим актом у системі правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є Конституція України, якою закріплено наступні норми: 1) норми щодо використання природних ресурсів; 2) норми, які

встановлюють певні вимоги у сфері екології та захисті навколишнього середовища; 3) норми, які стосуються повноважень органів влади у сфері екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища. Коротко охарактеризуємо кожну з названих нами груп.

Ключовою нормою, що віднесена до першої групи є норма про визначення природних об'єктів та природних ресурсів до власності народу, а також норма про можливість кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону. У статті 13 наголошено на рівності права власності, в тому числі й по відношенню до використання природних ресурсів. Також важливими є норми ст. 14 Конституції України, де закріплено положення про землю, що є основним національним багатством та перебуває під особливою охороною країни [84].

Важливим конституційним положенням варто назвати й положення щодо заборони заподіяння шкоди природі, яке чітко закріплено нормами статті 66 Основного закону нашої держави, використання власності не може шкодити інтересам навколишнього середовища та має здійснюватися без погіршення екологічної ситуації та природніх якостей землі, що закріплено нормами 41 статті. Порухення наведених вище норм тягне за собою й відповідну відповідальність та необхідність відшкодування завданих збитків. Вказані норми спрямовані на дотримання законодавства у сфері охорони навколишнього середовища, сприяють збереженню природних ресурсів та визначають основи для збереження якості навколишнього природного середовища. Окремими нормами, які варто віднести до досліджуваної нами групи є окремі норми статті 92 Конституції України, які закріплюють ті правовідносини, визначення яких здійснюється виключно законами України – питання засад використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку [84]. Фактично, ця група норм – це основа для подальшого визначення законних меж

здійснення права земельної та іншої природноресурсової власності й закріплення правових обмежень щодо реалізації права природокористування.

Друга група норм встановлює певні вимоги у сфері екології та захисті навколишнього середовища. Зокрема, має місце як встановлення певних обов'язків щодо безпечного поводження із природними ресурсами, так і обов'язок усунення негативних наслідків, які мали місце по відношенню до навколишнього середовища. Так, статтею 16 Основного Закону країни [84] визначено, що «обов'язком держави є подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, підтримання екологічної рівноваги на території України, а також обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки». У статті 50 Конституції України [84] визначено, що «право вільного доступу до інформації про стан довкілля, доступ до інформації про якість харчових продуктів і предметів побуту, право на поширення такої інформації, є гарантіями кожного, а така інформація ніким не може бути засекречена».

Третя група конституційних норм, що стосується повноважень органів державної влади в сфері охорони довкілля, є досить поширеною і міститься у різних статтях Конституції України, а саме: ст. ст. 85, 106, 116, 138 тощо.

Отже, окреслюючи виділені нами групи правових норм, які містяться в Конституції України варто наголосити на тому, що вказані норми з моменту прийняття Основного закону нашої держави є непорушними, що говорить про єдину державну політику у вказаній сфері, стале існування таких норм та їх стабільну їх дію. Такі норми - це основа для формування сталого та дієвого законодавства щодо використання природних багатств, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки в країні.

Однак, перед тим, як перейти до аналізу національного законодавства із вказаного питання є необхідним дослідити рівень міжнародного правового регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, адже саме принципи, які закладено у вказаних актах (поряд з принципами, закладеними в Конституції України)

деталізуються у нормах актів національного законодавства. Так, на даний час існує ціла низка міжнародно-правових актів, предметом яких є дослідження адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, основними з яких доцільно виділити: Стокгольмську декларацію (1972), Конвенцію про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991), Декларацію Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (1992), Конвенцію про біологічне різноманіття (1992), Рамкову конвенцію ООН про зміну клімату (1992), Конвенцію про цивільну відповідальність за екологічну шкоду (1993), Конвенцію про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) (1998), Всесвітню хартія природи (1982), Віденську конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду, Конвенцію про заборону розроблення, виробництва і накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї і про їх знищення, Конвенцію про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини тощо.

Вказані акти міжнародного законодавства встановлюють загальні засади адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також визначають вектор політики європейських країн у частині такого нагляду та контролю. Значно цікавішим та конкретнішим, з точки зору адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є Всесвітня хартія природи, якою проголошуються принципи та функції збереження природи, відповідно до яких повинна спрямовуватися та оцінюватись будь-яка діяльність людини, що зачіпає природу. Принципи, викладені у цій Хартії, мають знайти відображення у законодавствах та практиці кожної держави, а також на міжнародному рівні. Крім цього, Хартією визначено, що слід робити постійні зусилля з метою поглиблення знань про природу шляхом проведення наукових досліджень та поширювати такі знання без жодних обмежень. Необхідно вести спостереження за станом

природних процесів, екосистем і видів, щоб якомога раніше виявляти всі випадки їх деградації чи загрози їм, забезпечувати своєчасне втручання та сприяти правильній оцінці політики та методів охорони природи. Слід утримуватись від воєнних дій, що завдають шкода природі [31]. Особливо ці норми є актуальними в умовах збройної агресії РФ проти України, коли навколишньому природному середовищу надається невіpravна шкода бомбардуваннями, мінуваннями та іншими забрудненнями, що здійснюються під час військових дій.

Необхідно наголосити, що першим Протоколом 1977 року до Женевської конвенції від 12 серпня 1949 року, який стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів від держав, які ведуть війну, вимагається захищати природне середовище від «масштабних, довготривалих і серйозних уражень», та забороняються методи чи засоби ведення війни, «які мають на меті або можуть призвести до» заподіяння такої шкоди. 24 принцип Декларації Ріо-де-Жанейро 1992 року з навколишнього середовища і розвитку закріплює, що «Війна безумовно надає руйнівний вплив на процес стійкого розвитку. Тому держави повинні поважати міжнародне право, забезпечуючи захист навколишнього середовища під час збройних конфліктів, і повинні співпрацювати, за необхідності, в частині його подальшого розвитку».

Поряд з цим, Стокгольмською декларацією (1972) визначено, що збереження та поліпшення якості навколишнього середовища є важливою проблемою, що впливає на добробут народів та економічний розвиток усіх країн світу; є вираженням волі народів усього світу та обов'язком урядів усіх країн. Нормативно-правовим актом визначено, що настав такий момент в історії, коли люди повинні регулювати свою діяльність у всьому світі, виявляючи ретельнішу турботу щодо наслідків цієї діяльності для навколишнього середовища. Через незнання або байдужого ставлення люди можуть завдати величезних і непоправних збитків земному середовищу, від якого залежать життя і благополуччя [46].

З огляду на вказане, пропонуємо перейти до більш детального вивчення національного законодавства, що регулює загальні засади адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Так, як вже вказувалося вище система національного законодавства у вказаній сфері досить розгалужена та має у собі, як закони так і підзаконні нормативно-правові акти. В свою чергу вказані акти законодавства мають різний ступінь деталізації положень, що регулюють загальні засади адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Однак, розпочати аналіз національного законодавства у вказаній сфері пропонуємо з профільного Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [62], який визначає «правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь». Відповідно до преамбули цього Закону, «охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини – невід’ємна умова сталого економічного та соціального розвитку України. З цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров’я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів» [62]. Вказаний нормативно-правовий акт містить не тільки визначення загальних засад на яких ґрунтується здійснення адміністративно-правовий нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а й закріплює екологічні права громадян України, повноваження рад та органів управління у галузі охорони навколишнього природного середовища, визначає спостереження, прогнозування, облік та інформування в галузі навколишнього природного

середовища, а також економічний механізм забезпечення охорони навколишнього природного середовища, тощо. Отже, контроль в галузі охорони природного та навколишнього середовища слід віднести до забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього і природного середовища всім державними органами, установам і підприємствам, з організаціям незалежно від форм власності чи підпорядкування, а також особливо громадянами [62].

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» «економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища передбачають: встановлення ставок екологічного податку та надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитних та інших пільг при впровадженні ними маловідходних, енергозберігаючих і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; визначення джерел фінансування заходів щодо охорони навколишнього природного середовища та встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище; а також відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища та взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної та господарської діяльності підприємств, установ та організацій з раціональним використанням природних ресурсів та ефективністю заходів по охороні навколишнього природного середовища на основі економічних важелів» [62].

Таким чином, можемо стверджувати, що Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є основним спеціалізованим нормативним актом в системі нормативного регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Вказаний нормативний акт дає підґрунтя для прийняття інших

підзаконних нормативних актів, направлених на реалізацію його положень, а також закріплення в інших законах повноважень нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища за окремими органами державної влади та місцевого самоврядування.

Окремо, необхідно зазначити інші закони України, які хоча прямо і не встановлюють особливості здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, однак містять положення, які уповноважують органи державної влади чи місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб вчиняти дії, направлені нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Такими актами законодавства, наприклад, є: Закон України «Про внутрішній водний транспорт», який визначає «правові, економічні та організаційні засади функціонування внутрішнього водного транспорту і спрямований на створення сприятливих умов для його розвитку, задоволення потреб громадян у доступних, якісних та безпечних перевезеннях» [63]; Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних», який визначає «правові та організаційні засади створення, функціонування та розвитку національної інфраструктури геопросторових даних, спрямованої на забезпечення ефективного прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування управлінських рішень, задоволення потреб суспільства в усіх видах географічної інформації, інтегрування у глобальну та європейську інфраструктури геопросторових даних» [64]; Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», який «визначає правові та організаційні засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів та спрямований на виконання зобов'язань України за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [65]; Закон України «Про оцінку впливу на довкілля», який «встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони

довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів» [66], та багато інших.

Доцільно звернути увагу на проект Закону «Про державний екологічний контроль» від 18.03.2021 № 3091. (далі – Законопроект) передбачає усунення таких дублювань функцій державного контролю та нагляду у сфері охорони природного навколишнього середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів і покладення вказаних функцій на Держекоінспекцію. Тобто відповідно до положень Законопроекту об'єднуються контролюючі функції діючих сьогодні державних органів у сфері охорони довкілля та його компонентів в один орган державного екологічного контролю, що функціонує на центральному та регіональному рівнях (Держекоінспекція та її міжрегіональні та територіальні органи). Позитивним моментом вказаного Законопроекту є запровадження нового поняття «державний екологічний контроль», врегулювання діяльності органів державного екологічного контролю, запровадження інтегрованої системи екологічного контролю, запровадження інтегрованої автоматизованої системи «Екологічний інспектор», розширює перелік заходів державного екологічного контролю [2].

Разом з тим, є логічним висновок про те, що закони, як нормативно-правові акти встановлюють лише вихідні положення, щодо регулювання будь-яких суспільних відносин, в тому числі і здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища. В той же час, вказані вихідні положення та повноваження деталізуються саме в підзаконних нормативно-правових актах. Слід зауважити, що на даний час, нормативне регулювання діяльності нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища має у своїй структурі достатньо велику кількість підзаконних нормативно-правових актів. Так, підзаконними

нормативними актами у сфері нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р. «Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року» (Із змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ № 840-р від 22.09.2023) [151]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року» [152]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1240-р. «Про схвалення Морської природоохоронної стратегії України» [153]; наказ Міністерства інфраструктури України від 12.10.2020 № 613 «Про внесення змін до Порядку надання послуг із забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин у морських портах України» [117]; постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Організація протиракової боротьби в Україні. Проблеми та шляхи їх вирішення» [133]; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.12.2017 № 332 [118]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [150]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15.03.2017 № 118 «Про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ» [119], тощо.

З наведених підзаконних нормативних актів щодо нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища додаткову увагу необхідно приділити Концепції реформи систем державного нагляду у сфері охорони природного навколишнього середовища, що затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. Мета вказаної Концепції є утворення державної ефективної системи до запобіганням екологічного правопорушення та моніторингу стану

природного навколишнього середовища з зниженням тиску на бізнес-середовище з широким залученням громадськості для здійснення нагляду та утворенням єдиного інтегрованого державного природоохоронного органу моніторингу служби.

Насамперед Концепція реформування державної системи нагляду у сфері охорони природного навколишнього середовища зазначає, що сьогодні система організації контролю з додержання вимог природоохоронного законодавства є недосконалою. Причинами цього є:

«1) низька заробітна плата, застаріла матеріально-технічна і лабораторна база, недостатній обсяг фінансування, високий рівень корупції, непрозора система прийняття рішень щодо порушників природоохоронного законодавства;

2) дублювання наглядових (контрольних) функцій центральними органами виконавчої влади, відсутність єдиного підходу до виконання функцій;

3) відсутність прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступ до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими;

4) удосконалення порядку проведення державного моніторингу стану навколишнього природного середовища з метою забезпечення доступу;

5) необхідність розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень на підставі даних про стан навколишнього природного середовища, що сприятиме створенню технічної та технологічної бази для функціонування єдиної державної системи моніторингу стану навколишнього природного середовища» [150].

Слід зазначити, що реалізація Концепції дасть можливість удосконалення системи державного нагляду (контролю) у різних сферах охорони навколишнього природного середовища, а саме щодо: здійснення моніторингу стану навколишнього середовища, роботи інспекційних підрозділів, планування здійснення заходів, проведення державного

моніторингу, удосконалення та спрощення окремих процедур нагляду та моніторингу та оприлюднення його результатів, удосконалення процедур громадського контролю тощо. Важливого значення набуває й розвиток євроінтеграційних процесів у сфері навколишнього середовища, відповідальності за порушення законодавства у сфері природних ресурсів, а також встановлення співвідношення тиску органів нагляду на малий та середній бізнес у питаннях навколишнього природного середовища, що також забезпечується реалізацією Концепції.

Зважаючи на кількість, а також предмет регулювання вказаних нормативно-правових актів вбачається, що правове регулювання здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища відрізняється своєю різноплановістю, а також великим обсягом урегульованих суспільних відносин. Вказані нормативні акти регулюють здійснення уповноваженими особами органів держави та місцевого самоврядування нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Більше того, вказаними нормативними актами також регулюється і порядок взаємодії між суб'єктами щодо нагляду (контролю) з метою здійснення ефективної охорони навколишнього природного середовища.

У цьому контексті також слушно зазначено й І.Д. Ванчуком, з думкою якого ми погоджуємося, що у сучасному суспільстві, яке характеризується державною організацією, базова управлінська діяльність опосередковується правовим регулюванням, оскільки лише за допомогою права, яке завдяки низці власних сутнісних ознак є найдієвішим засобом регулювання суспільних відносин, а також правового інструментарію, видається можливим забезпечення оптимального функціонування соціальної системи та досягнення визначених перед суспільством цілей [25, с. 8]. Одним із дієвих засобів приведення відповідної діяльності кращим європейським стандартам та сучасним умовам розвитку України є наявність саме належного правового регулювання, як стверджує Безпалова О.І. [15, с.1-2].

Про якість законодавства свідчить його доцільність, економічність, стабільність і ефективність. У той же час, в Україні відсутні компетентні органи і методики, які визначали б ефективність законодавства щодо нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, що повинно бути найголовнішим показником нормативно-правового акту. Закони приймаються, однак після цього практично не вивчається «зворотний зв'язок», тобто не визначається, наскільки була досягнута його мета і наскільки ця мета була адекватна засобам, що були витрачені на прийняття та реалізацію цього закону, а також наскільки це все співвідноситься з отриманим результатом.

Проведене дослідження дає змогу виділити ряд негативних чинників правової основи регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема: великий об'єм нормативно-правової бази; постійні та численні зміни, доповнення, коригування та скасування норм права; відсутність законодавчого визначення поняття «навколишнє природне середовище»; нестабільність правових норм; досить повільний процес імплементації європейських та міжнародних норм в національне законодавство.

Аналізуючи правову основу регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, законодавство України, яке визначає правові засади нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, умовно можна поділити на 5 блоків:

1) Конституція норми якої: а) є основою для визначення законних меж здійснення права на землю та природні ресурси й закріплення правових обмежень щодо реалізації права природокористування; б) безпосередньо присвячені екологічним та еколого-безпечним вимогам; в) закріплюють функції та повноваження органів державної влади різного рівня й органів місцевого самоврядування в сфері охорони довкілля;

2) міжнародно-правові акти, предметом яких є регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони

навколишнього природного середовища, а також недопущення екологічних катастроф в різних суспільно-політичних умовах;

3) спеціальні нормативно-правові акти, що регулюють виключно нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища і є базисом для його реалізації;

4) нормативно-правові акти, що містять окремі норми або їх сукупність, які регулюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища в окремих умовах та сферах;

5) підзаконні нормативно-правові акти у сфері нагляду та контролю при здійсненні охорони навколишнього природного середовища [159, с. 12].

Узагальненням з дослідження вказаної проблематики, можемо зробити висновок, що шляхами удосконалення правової основи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища можуть стати: впровадження ефективної державної регуляторної політики щодо нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; удосконалення чинних правових актів, що регулюють питання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; запровадження єдиного підходу до виконання функцій щодо нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища; наявність прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища та доступу до великої кількості екологічних даних, що повинні бути відкритими; створення єдиної інтегрованої, прозорої та ефективної системи нагляду (контролю) та моніторингу стану навколишнього природного середовища; підвищення якості та ефективності роботи інспекційних підрозділів; спрощення та забезпечення прозорості процедури проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища, нагляду (контролю) і оприлюднення його результатів.

Висновки до розділу 1

Нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища – це встановлена законом діяльність спеціально уповноважених державних органів, їх посадових осіб та спеціалізованих екологічних формувань щодо забезпечення екологічного правопорядку, здійснення превентивних заходів, попередження та запобігання екологічним правопорушенням, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан довкілля, виявлення причин та умов, що сприяли таким правопорушенням, вжиття заходів щодо усунення завданої довкіллю шкоди, притягнення винних осіб до передбаченої законодавством відповідальності.

Завданнями нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є:

- 1) здійснення превентивних заходів попередження та запобігання екологічним правопорушенням;
- 2) отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан довкілля;
- 3) надання допомоги у поновленні стану довкілля;
- 4) встановлення причин і умов, які сприяють порушенню правових норм;
- 5) вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства.

Навколишнє природне середовище – це комплекс природних компонентів, природних ресурсів та комплексів, природно-соціальних умов та процесів, що є взаємодоповнюючими та взаємодіючими елементами, природно існують на планеті або в деякій її частині та визначають умови життєдіяльності своїх складових.

Найбільш істотні ознаки навколишнього природного середовища:

- 1) основними складовими навколишнього середовища є природне та соціальне середовище;
- 2) комплекс живих та неживих компонентів, що природно існують на Землі або в деякій її частині;
- 3) характерною є властивість самопідтримання та саморегуляції без втручання людини;
- 4)

визначає умови для життєдіяльності своїх складових, тобто живих та неживих компонентів.

Метою адміністративно-правового нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища є: досягнення стану довкілля з забезпеченням вимог законодавства та охорону навколишнього природного середовища, з відтворенням та охороною з раціональним використанням природних ресурсів, та також дотриманням біологічної і генетичної безпеки а саме до біологічних об'єктів природного навколишнього середовища створення і дослідження в практичному використанні організмів генетично модифікованих у відкритій системі.

Завданнями адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: 1) створення політики держави у сфері охорони природного навколишнього середовища; 2) дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами положень законодавства про охорону природного навколишнього середовища; 3) додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; 4) раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів; 5) дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки; 6) запобігання екологічним правопорушенням, виявлення порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища та притягнення винних до відповідальності

Під принципами адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища слід розуміти керівні ідеї та основні засади державного регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, що визначають вимоги до такого нагляду (контролю), структури, організації та процесу його здійснення, є основними у формуванні мотивів правомірної поведінки суб'єктів екологічних правовідносин, гуртуються на соціальних потребах населення у вказаному напрямку та впливають на внутрішнє формування

переконання щодо доцільності дотримання положень законів та інших нормативно-правових актів у сфері охорони природного навколишнього середовища та природокористування.

Принципи адміністративного-правового контролю та нагляду у сфері охорони природного навколишнього середовища за їх деталізацією та впливом на суспільні відносини класифікуються на:

1) загально-соціальні принципи, до яких віднести принципи відкритості, підзвітності, гласності органів державної влади; участі громадськості у формуванні державної політики; дотримання екологічних прав громадян; міжнародної співпраці та євроінтеграції;

2) юридичні та спеціальні принципи, до яких слід віднести: пріоритетність обов'язковості додержання екологічної безпеки та екологічних лімітів і нормативів до використання природних ресурсів під час здійснення управлінської чи господарської діяльності; гарантувати екологічно безпечне середовище для життя людей і здоров'я; характер запобіжних заходів до охорони природного навколишнього середовища; збереження різноманітності та просторової видової цілісності природних об'єктів чи комплексів; оцінка впливу на довкілля-обов'язковість; платність спеціального та використання природних ресурсів для господарської діяльності та безоплатність загального; компенсація заподіяної шкоди з порушенням законодавства про охорону природного навколишнього середовища.

Правову основу регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, яке визначає правові засади нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, умовно можна поділити на п'ять рівнів норм: 1) Конституції України; 2) міжнародно-правових актів, предметом яких є регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 3) спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють виключно нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

4) нормативно-правових актів, що містять окремі норми або їх сукупність, які регулюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 5) підзаконних нормативно-правових актів.

Негативними чинниками правової основи регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: великий об'єм нормативно-правової бази; постійні та численні зміни, доповнення, коригування та скасування норм права; відсутність законодавчого визначення поняття «навколишнє природне середовище»; нестабільність правових норм; досить повільний процес імплементації європейських та міжнародних норм в національне законодавство.

Напрямами удосконалення правової основи нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є: впровадження ефективної державної регуляторної політики щодо нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища; удосконалення чинних правових актів, що регулюють питання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; запровадження єдиного підходу до виконання функцій щодо нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища; відкритість екологічних даних та прозорість механізму проведення моніторингу навколишнього природного середовища; створення єдиної інтегрованої, прозорої та ефективної системи нагляду (контролю) за станом навколишнього природного середовища; підвищення якості та ефективності роботи інспекційних підрозділів; удосконалення процедури проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища шляхом спрощення такої процедури, забезпечення прозорості безпосереднього проведення моніторингу та оприлюднення його результатів.

РОЗДІЛ 2. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

2.1. Система та елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища

Забезпечення дієвого адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є тією об'єктивною необхідністю подальшого становлення держави як правової, соціальної та демократичної. Для цього, на наш погляд, необхідно дослідити саме такий правовий інструментарій як адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Основні завдання, визначені перед адміністративно-правовим регулюванням нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, повинні мати визначений механізм їх реалізації, який фактично і реалізує такий нагляд (контроль). Логічним є позиція, що у своїй сукупності такий механізм складає собою механізм реалізації адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, який повинен бути співмірним завданням, функціям та основним векторам роботи органів державної влади.

Питання адміністративно-правового регулювання в різні часи було предметом наукового дослідження багатьох вчених, однак незважаючи на досить значний науковий доробок з досліджуваної тематики, у поглядах різних авторів наявні розбіжності щодо визначення поняття та сутності адміністративно-правового регулювання, його особливостей та складових елементів. Все вказане призводить до виникнення труднощів у використанні адміністративно-правового регулювання як на практиці, так і під час

проведення дослідження адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Досліджуючи сутність адміністративно-правового регулювання, науковець Н. Бердак звертає увагу, що адміністративно-правове регулювання розраховане на відносини підпорядкування, тобто де не існує юридичної рівності сторін. Крім цього, Н. Бердак звертає увагу, що механізм адміністративно-правового регулювання лежить в основі відносин управління між керуючою та керованою сторонами [14, с.58].

З цього приводу слушно відмічено Н.Л. Омельченко, що детальний аналіз сутності та елементів механізму реалізації функцій та завдань, які ставляться перед органами державної влади та місцевого самоврядування в процесі реалізації ними державної політики в тій чи іншій галузі суспільних відносин, сприяє встановленню змістовної складовою такої політики, визначення співмірності між поставленою метою та завданнями, а також заходами, що вживаються з метою їх втілення. Вказаний аналіз допомагає виявити штучність або навпаки необхідність таких закріплених функцій. Адже механізм, як і сама функція може бути надмірним та не відповідати її змісту, а отже за допомогою вказаного аналізу можливо встановити співмірність між поставленими цілями, функціями, завданнями та заходами, що вчинюються з метою їх реалізації [124, с. 122]. З іншої, сучасної, точки зору, бачення і розуміння адміністративно-правового регулювання вказує на те, що – це взаємопов'язана система правових засобів, які забезпечують та здійснюють правовий вплив на відносини, що виникають у суспільстві [176, с. 482]. У свою чергу, О.М. Мельник вказує, що правове регулювання – це державно-владний вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою усієї системи юридичних засобів з метою упорядкування суспільних відносин, їх охорони та розвитку [109].

Таким чином, зважаючи на пріоритетність в сучасних умовах розвитку адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є надзвичайно важливим

дослідження сутності та елементів реалізації такого регулювання, що не тільки допоможе зрозуміти проблеми, які пов'язані із адміністративно-правовим регулюванням нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а й допоможе їх подолати та встановити співмірність вжитих заходів функціям та завданням, що ставляться перед адміністративно-правовим регулюванням нагляду (контролю) у досліджуваній сфері.

Проте, перш ніж перейти до дослідження системи та елементів адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, виникає першочергова потреба у визначенні основних дефініції, які будуть оперувати у вказаному дослідженні.

Словник української мови пояснює, що «механізм»:

- 1) це те, з чого складається будь-яке фізичне, хімічне та інше явище, тобто поєднання їх різних станів [168];
- 2) певне цілісне за своєю структурою явище, певна діяльність [24, с. 523].

З огляду на викладене, враховуючи, що наведені поняття відображають у більшій мірі підходи математично-технічних наук, брати за основу вказані поняття для визначення процесу впливу правових норм на суспільні відносини, не можемо.

Так, беручи до уваги викладене, актуальним стає твердження Ю.М. Тодики, який вказує, що категорія «механізм» як правова категорія повинна розумітися як система взаємозв'язаних дій уповноважених суб'єктів, завданням якого є реалізація норм права у ході виникнення суспільних відносин. Іншими словами, дослідник стверджує, що не достатньо мати повну систему нормативно-правових актів та систему державних органів, а необхідно ще мати чіткий механізм запровадження цих правових норм вказаними державними органами та застосовувати їх під час регулювання суспільних відносин [174, с. 337].

На думку, Н.Н. Крестовської та Л.Г. Матвєєва метою механізму адміністративно-правового регулювання є забезпечення, на основі законності, правового та суспільного порядку, а також оптимізація суспільних відносин. Враховуючи викладене, останні приходять до висновку, що механізм адміністративно-правового регулювання є функціонуючою єдино-цілою системою правових засобів, за допомогою яких регулюються суспільні відносини [193, с. 354–356].

З огляду на викладене, досліджуючи адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища та розкриваючи основні поняття, можемо констатувати, що в основу визначення такого адміністративно-правового регулювання повинно бути покладений діяльнісний підхід. Необхідно пояснити, що в даному випадку мова йде про застосування цілого комплексу адміністративно-правових засобів саме для забезпечення дієвої та ефективної реалізації адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища.

Що ж до визначень цього терміну безпосередньо в змістовому полі юридичної науки, то знаходимо їх чимало. У той же час, у науковій літературі ще не сформувався єдиний підхід до розуміння суті, поняття, системи та елементів адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Так, С.Г. Стеценко дає таке визначення механізму адміністративно-правового регулювання як сукупності правових засобів, за допомогою яких відбувається регулювання суспільних відносин [169, с.62–67]. Такі вчені, як В. Олефір, В. Глуцько, М. Питхін та інші, дійшли думки, що механізм адміністративно-правового регулювання слід розуміти як засоби функціонування єдиної системи адміністративно-правового регулювання, метою якого є забезпечення нормального функціонування громадського суспільства, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, їх інтересів [32, с. 87-90].

Окремої уваги заслуговує думка І.П. Голосніченка, який визначає, що механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин – це сукупність правових засобів, за допомогою яких регулюються суспільні відносини, які виникають під час здійснення виконавчої влади [39, с. 20–21]. На думку Л.М. Шестопалової під комплексним явищем та сукупністю правових засобів, за допомогою яких суспільні відносини приводяться до приписів, що містяться в нормах права, слід розуміти механізм адміністративно-правового регулювання [185, с. 197]. Наприклад, О.Ф. Скакун пропонує власне бачення щодо поняття механізму адміністративно-правового регулювання та визначає його як єдину систему правових засобів, способів та форм, за допомогою яких здійснюється упорядкованість суспільних відносин, встановлюється правопорядок та задовольняються інтереси суспільства [167, с. 656].

Зважаючи на дослідженні дефініції понять «механізм» та «адміністративно-правовий механізм» пропонуємо надати власне визначення поняттю «адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища». Так, під вказаним поняттям пропонуємо розуміти систему пов'язаних між собою елементів, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив на суспільні відносини, з метою досягнення доброго стану довкілля, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону природного навколишнього середовища, раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів, де дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки до біологічних об'єктів навколишнього природного середовища з утворенням та дослідженням практичного використання генетично модифікованих організмів відкритої системи.

Таким чином, з викладеного можемо зробити висновок, що цільовим призначенням адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є забезпечення конкретного юридичного результату, визначеного нормою права.

Так, наявність ефективного адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища дозволить: 1) з'ясувати характерні особливості його функціонування; 2) виявити недосконалості та колізії правового регулювання у цій сфері; та 3) розмежувати компетенцію як державних органів, так і громадськості.

Слід також зауважити, що адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища має свої характерні ознаки. Наприклад, В.В. Галуцько, досліджуючи зміст та основні риси адміністративно-правового регулювання, виділяє такі його основні ознаки: організаційність та упорядкованість, тобто адміністративно-правове регулювання здійснюється за допомогою певних засобів; регулятивність, тобто наявність мети, яка полягає в досягненні визначених цілей; цілеспрямованість, оскільки регулює суспільні відносини, впорядковуючи останні за допомогою норм права; має визначені стадії, які передбачають правову регламентацію суспільних відносин; характерним є предмет та сфера такого правового регулювання; правове регулювання забезпечується визначеними методами [33, с. 116-118]. У свою чергу, О.І. Шкуропадський до характерних ознак адміністративно-правового регулювання відносить: результативність, оскільки останнє є саме тим результатом впливу адміністративних норм на суспільні відносини; має дієвий характер та визначені цілі [186, с. 105].

Таким чином, визначаємо, що адміністративно-правовому регулюванню нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища притаманні такі ознаки: систематичність, самостійність структурних елементів, плановість, безпосередність та звітність; результативність, наявність конкретної мети.

На окрему увагу заслуговують елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища. У той же час, серед науковців структура адміністративно-правового регулювання має різні точки зору, що

пояснюється притаманними йому елементами. Так, І.П. Голосніченко зазначає, що до структури адміністративно-правового регулювання необхідно відносити: 1) норми адміністративного права; 2) акти тлумачення норм адміністративного права; 3) адміністративні правовідносини; 4) акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [39, с. 20–21]. Наприклад, досліджуючи еколого-правове регулювання карантину рослин, В.В. Кудрова до складових елементів адміністративно-правового регулювання відносить: правові основи регулювання; принципи та функції регулювання; форми і методи адміністративно-правових заходів у сфері екології та суб'єкти правового регулювання [99, с. 8].

У своєму дисертаційному дослідженні професор Х.П. Ярмакі робить висновок, що структурними елементами адміністративно-правового регулювання є: норми адміністративного права, акти їх тлумачення та реалізації, адміністративно-правові відносини [192, с. 49]. У свою чергу, представники одеської наукової школи (С.В. Ківалов та Л.Р. Біла) до структури адміністративно-правового регулювання відносять: адміністративно-правові норми та адміністративно-правові відносини (об'єкт, суб'єкт та зміст) [77, с. 14]. Досліджуючи адміністративно-правове регулювання міграційного процесу, професор О.О. Бандурка доходить висновку, що процес дії адміністративно-правового регулювання проходить певні етапи, тобто: формування та дія юридичних норм; виникнення правовідносин; реалізація прав та обов'язків. Трьом вказаним етапам правового механізму відповідають й три основні його елементи: 1) юридичні норми; 2) правовідносини та 3) акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків [10, с. 5].

З точки зору вчених Ю.С. Шемшученка та С.В. Бобровник складовими правового регулювання є: 1) норми права; 2) юридичні факти; 3) правовідносини; 4) акти реалізації права та обов'язків суб'єктів правовідносин; 5) правові санкції [183, с. 40–41].

Таким чином, дослідивши наукові погляди з досліджуваного питання, можна стверджувати, що традиційно до елементів адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища можна віднести: 1) норми адміністративного права; 2) адміністративні правовідносини; 3) акти реалізації прав та обов'язків суб'єктів цих правовідносин. З викладеного вбачається, що деякі елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є основними, закладають загальні вектори функціонування такого регулювання й забезпечують основні напрямки його розвитку. З огляду на викладене, доцільним буде умовно розділити елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища на дві групи, залежно від їх впливу на функціонування такого механізму, а саме: 1) основні (системоутворюючі) елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) допоміжні (системні) елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища.

До основних (системоутворюючих) елементів адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища відносяться:

- інституційний елемент, тобто визначена система органів, на які покладено функції з контролю (нагляду) у сфері охорони природного навколишнього середовища. Так, відповідно до ст. ст. 35 та 36 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [62] контроль (нагляд) у сфері охорони навколишнього природного середовища поділяється на державний та громадський. Здійснення державного контролю та охорона природного навколишнього середовища з використанням ресурсів природних визначається законами України а громадський контроль здійснюється у галузі охорони навколишнього природного середовища

громадськими інспекторами охорони довкілля за Положенням, що затверджується центральним органом виконавчої влади, та забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони природного навколишнього середовища.

- нормативно-правовий елемент, тобто наявність чітко визначеної системи нормативно-правових актів, якими визначено комплекс дій адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [62] відносини з охорони природного навколишнього середовища в Україні регулюються спеціальним законодавством.

Таким чином, основні елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища створюють загальну форму та передумови для ефективного функціонування адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у цій сфері. У свою ж чергу, допоміжні елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища фактично є змістовним наповненням такого регулювання, відображають процес нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, тим самим забезпечують його роботу.

До похідних (системних) елементів адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища пропонуємо віднести: 1) принципи; 2) форми та методи; 3) правовідносини.

Засади адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, тобто керівні ідеї та основні засади державного регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, що визначають вимоги до такого нагляду (контролю), структури, організації та процесу його здійснення, є

основними у формуванні мотивів правомірної поведінки суб'єктів екологічних правовідносин, ґрунтуються на соціальних потребах населення у вказаному напрямку та формують внутрішнє ставлення особи щодо необхідності дотримання правил, заборон, законів та інших нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля та природокористування. Принципи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища досліджено у попередньому розділі даного дисертаційного дослідження. Зокрема, до них відносяться: 1) загально-соціальні принципи, до яких віднести принципи відкритості, підзвітності, гласності органів державної влади; участі громадськості у формуванні державної політики; дотримання екологічних прав громадян; міжнародної співпраці та євроінтеграції;

2) спеціально-юридичні принципи, до яких віднести: вимоги щодо пріоритетності екологічної безпеки, обов'язкового додержання лімітів та екологічних нормативів при використанні природних ресурсів при здійсненні управлінської, господарської діяльності; гарант екологічного безпечного середовища для людей і здоров'я життя; запобіжні заходи щодо охорони природного навколишнього середовища та збереження видової різноманітності та просторової цілісності природних об'єктів та комплексів; обов'язкова оцінка впливу на довкілля; платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності та безоплатність загального; компенсація заподіяної шкоди, згідно законів про охорону природного навколишнього середовища та інші принципи зазначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Наступним елементом адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є форми та методи такої реалізації. Нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища реалізується у відповідних формах шляхом використання спеціальних прийомів та методів. Точний вибір форм адміністративно-правового регулювання та нагляду з охорони

навколишнього природного середовища, що створили належні умови охорони довкілля з забезпеченням додержання вимог законодавства з охорони навколишнього природного середовища з раціональним використанням та відтворення природних ресурсів з дотриманням заходів безпеки біологічної та генетичної для біологічних об'єктів природного та навколишнього середовища створенні, дослідженнями на практичному використанні модифікованих генетично організмів у відкритій системі. Форми адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища можна поділи на два види: правові (ті які безпосередньо передбачають здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища) та організаційні (ті, які безпосередньо не передбачають здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, але направлені на створення умов для їх реалізації).

Також, слід зазначити, що адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища реалізується не тільки у чітко встановлених формах, а й з використанням специфічних методів. Проте, слід зауважити на тому, що детальна характеристика адміністративно-правовим формам та методам нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища буде надана у наступному підрозділі.

Наступним елементом адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є правовідносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням такого нагляду (контролю). Саме в рамках відповідних правовідносин відбувається переведення приписів, що містяться у нормативно-правових актах, в практичну площину. Якщо звернутися до теорії адміністративного права, то адміністративно-правові відносини розуміються як суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав та обов'язків, які врегульовано нормами адміністративного права [19, с. 50]. Щодо значення

правовідносин, слушно погодитися з В.В. Копечиковим, який зазначає, що правовідносини є особливою формою взаємозв'язку суб'єктів, що відбувається на основі закріплених в нормах права їх прав та обов'язків. На думку науковця, правовідносини завжди характеризуються наявністю двох сторін: перша – та, що має суб'єктивні права, на другу – покладені юридичні обов'язки [97, с. 190].

Наприклад, О.А. Харитонова у своєму монографічному дослідженні зазначала, що адміністративно-правові відносини є урегульованими адміністративно-правовою нормою суспільними відносинами, що складають основу державного управління та охорони адміністративно-публічного правопорядку, як один з учасників чи всі учасники що є носії владних повноважень, та суб'єктивних прав юридичних обов'язків, що перебувають під охороною держави [178, с. 161]. В результаті вивчення точки зору О.І. Харитонової у контексті нашого дослідження можна виділити: 1) правовідносини, які виникають у зв'язку з формуванням нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) правовідносини, які виникають у зв'язку з реалізацією відповідними суб'єктами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 3) правовідносини, які виникають у зв'язку із взаємодією державних органів та громадськості у процесі нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Також, в цьому дослідженні цікавим є визначення адміністративно-правових відносин, запропоноване Е.О. Шевченко, згідно з яким адміністративно-правові відносини – це врегульовані адміністративно-правовими нормами на засадах «влада – підпорядкування» взаємовідносини (взаємозв'язки), що виникають в сфері публічного (державного і самоврядного) управління, між органами державного управління та іншими суб'єктами адміністративного права з реалізації їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що здійснюються в особливому правовому режимі забезпечення їх законності з боку держави [182, с. 1119].

Дещо доповнює зазначені вище визначення поняття «адміністративно-правові відносини» А.В. Макаренко, вказуючи, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права, яким притаманним є те, що сторони (суб'єкти) таких відносин взаємопов'язані та взаємодіють внаслідок здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, які є встановленими та гарантованими адміністративно-правовими нормами [104, с. 44].

З викладеного робимо висновок, що як і будь-які адміністративно-правові відносини, відносини, які виникають у процесі адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища мають певні особливості, а саме:

- це особливий різновид адміністративних правовідносин – специфічний склад вказаних правовідносин та їх важливість для суспільства в цілому забезпечує їх унікальність;

- специфічна джерельно-правова база – низка міжнародно-правових договорів, законів та підзаконних нормативно-правових актів, направлених на регулювання суспільних відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища;

- особливий суб'єктний склад – суб'єктами нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища є державні органи та громадськість;

- мають динамічний характер – суспільні відносини щодо нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища мають динамічний характер, в першу чергу за рахунок постійно оновлюваних суб'єктів та юридичних фактів таких правовідносин.

Резюмуючи викладене, слід дійти до висновку, що створення та функціонування дієвого адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища сприяє досягненню доброго стану довкілля, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища,

раціональному використанню, відтворенню і охороні природних ресурсів, а також дотриманні заходів безпеки при взаємодії із об'єктами навколишнього природного середовища, їх практичного використання у відкритій системі, а також при вчиненні дій та діяльності щодо їх створення, дослідження та практичного використання.

З огляду на викладене, важливим кроком у напрямку забезпечення ефективного функціонування адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища має стати: 1) наявність чітких та неупереджених механізмів контролю за дотриманням вимог законності під час нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; та 2) вироблення та втілення в життя системи визначення ефективності нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

2.2. Суб'єкти нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх класифікація та правове становище

Конституцію України у ст. 16 визначено, що обов'язком держави є подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, підтримання екологічної рівноваги на території України та забезпечення екологічної безпеки [84].

Враховуючи визначений конституційний обов'язок забезпечення функціонування ефективного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, потребує залучення скоординованих зусиль багатьох учасників суспільних відносин, оскільки на сьогодні України перебуває на трансформаційному етапі розвитку. Органи місцевого самоврядування перебувають в процесі децентралізації влади та взагалі зміни концепції територіальної організації влади. У зв'язку з цим, не тільки

державні органи, а й органи місцевого самоврядування в Україні повинні стати рівноправним суб'єктом в галузі екологічних відносин, зокрема й під час нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища.

На сучасному етапі розвитку людства виникла необхідність переосмислення фундаментальних розумінь та створення концепцій оновлення наукових підходів до вивчення ролі держави і науки в житті суспільства, питання про поняття, ознаки, механізм екологічної функції держави та формування відповідного законодавства. Завдяки здійсненню цих функцій держава отримує важливі гуманітарні характеристики, а функції держави демонструють її призначення та сутність, здійснюють вплив на систему суспільних відносин в цілому.

Таким чином, вважаємо за доцільне приділити увагу визначенню поняття екологічна функція, оскільки його розуміння дозволить здійснити комплексне дослідження системи, повноважень та взаємодії суб'єктів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Найширше значення має визначення дефініції «функції» у філософії. Саме в ній фіксується стійкий спосіб активного взаємовідношення речей, де реалізуються потенційні їх сутності в залежності від умов існування [177, с. 75].

Щодо екологічної функції, то А.П. Гетьман вважає, що екологічна функція держави є результатом трансформації функції охорони навколишнього середовища (функції охорони навколишнього природного середовища, функції охорони природи, природоохоронної функції тощо). Усе це робить екологічну функцію держави вкрай важливою як для національного, так і для світового розвитку [37, с. 147]. Здійснюючи екологічну функцію, держава зобов'язана забезпечити екологічну безпеку громадян, створення чистого природного життєвого середовища, що не загрожує здоров'ю населення. Одним із головних обов'язків держави, як стверджує С.М. Сухарев, є саме забезпечити екологічну безпеку країни та

екологічне благополуччя громадян. Саме цими критеріями обумовлена екологічна функція держави та з цього вбачається її соціальний обов'язок [172, с. 58]. Аналогічної думки щодо визначення головних обов'язків держави Ю.С. Шемчушенко, який розглядаючи екологічну функцію визначає останню як управління компетентних органів держави якістю довкілля. Такої думки науковець дійшов, виходячи з того, що конституційним обов'язком держави є підтримання екологічної рівноваги на території України, забезпечення екологічної безпеки та збереження генофонду українського народу [184, с. 5]. Розглядаючи екологічну функцію держави, Л.Г. Мельник звертає увагу на таку її складову як управлінська діяльність компетентних органів держави. Автор вважає, що остання повинна включати в свій зміст як діяльність по розпорядженню природними ресурсами, так і діяльність, спрямовану на забезпечення їх раціонального використання. Основною метою такої діяльності повинно бути попередження щодо виснаження природних ресурсів, їх охорона, захист прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а головним завданням такої діяльності є діяльність в інтересах суспільства [110, с. 104].

Погоджуючись з позицією Г.В. Алексеєвої, зазначимо, що екологічна функція держави – це самостійний напрям її діяльності, який пов'язаний з розпорядженням в інтересах суспільства природними ресурсами, забезпечує екологічну безпеку, її сталий економічний і соціальний розвиток, раціональне природокористування та охорону природних об'єктів, захист конституційних прав громадян на сприятливе для життя і здоров'я довкілля. В системі функцій держави екологічна функція сучасного часу займає особливе місце, а екологічна політика, в свою чергу, визначається як пріоритетне направлення діяльності держави. Сьогодні цей напрям діяльності має потенціал для оптимізації взаємодії суспільства та держави з метою збереження та відновлення сприятливого стану природного середовища [4].

На сьогодні, в Україні в галузі нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища запроваджено систему суб'єктів

(органів управління), які наділені повноваженнями здійснювати різного роду функції в сфері забезпечення екологічної безпеки ефективного використання природних ресурсів і охорони природного навколишнього середовища.

Так, відповідно до ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» «державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада міністрів АРК, місцеві ради та виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, державні органи по охороні навколишнього природного середовища і використанню природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України» [62]. Також законодавцем у визначеній статті передбачено й інші органи, які уповноважені здійснювати державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів. Зокрема, до таких органів віднесено: «центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, на території АР Крим – орган виконавчої влади АРК з питань охорони навколишнього природного середовища, нарівні областей – це обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації» [62]. Про невичерпний перелік органів, які уповноважені здійснювати державне управління в галузі охорони довкілля та природних ресурсів є посилання на інші державні органи, до компетенції яких законами України віднесено здійснення зазначених функцій.

У той же час, у ст. 85 Основного Закону визначено, що до повноважень Верховної Ради України крім затвердження загальнодержавних програм соціального, економічного, науково-технічного, національно-культурного розвитку, належить затвердження загальнодержавних програм щодо охорони довкілля [84].

Крім цього, у ст. 13 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [62] визначено компетенцію Верховної Ради України у галузі охорони навколишнього природного середовища. Так, зазначено, що до виключної компетенції Верховної Ради України у галузі регулювання відносин щодо охорони навколишнього природного середовища відповідно до Конституції України належать: - затвердження загальнодержавних програм щодо охорони довкілля; - затвердження указів Президента України щодо визначення та оголошення зонами надзвичайної екологічної ситуації окремих місцевостей держави; - визначення пріоритетних напрямів політики держави щодо охорони довкілля; - вирішення інших проблемних питань відповідно до Конституції України, що виникають у сфері охорони та збереження навколишнього природного середовища.

Щодо ролі Верховної Ради України у забезпеченні нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища слід також вказати наступне. Верховна Рада України 28.02.2019 прийняла Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». Ця Стратегія називає першопричини екологічних проблем, мету, засади, принципи та інструменти державної екологічної політики, визначено стратегічні цілі та завдання державної екологічної політики, чітко окреслено етапи реалізації державної екологічної політики в державі. Чітко окреслено ті результати, які мають бути досягнуті у процесі реалізації вказаної Стратегії. Особливу увагу приділено саме результатам виходу України на міжнародні та європейські ринки, впровадження міжнародних стандартів управління довкіллям і екологічного маркування продукції, прискорення інформатизації сфери охорони довкілля та використання природних ресурсів тощо [71].

Також, ст. 14 вказаного Закону передбачено компетенцію Верховної Ради Автономної Республіки Крим в галузі регулювання відносин щодо охорони навколишнього природного середовища, до яких віднесено:

а) визначення регламенту, порядку та режиму діяльності органів управління щодо охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів;

в) забезпечення реалізації екологічної політики України, екологічних прав громадян;

г) затвердження екологічних програм;

д) організація вивчення навколишнього природного середовища;

е) визначення статусу, порядку, регламенту утворення та подальшої діяльності резервних і валютних фондів, що провадять фінансування різних програм, фондів, заходів у сфері охорони довкілля;

є) організація територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, встановлення додаткових категорій;

з) встановлення суворіших, ніж на іншій території України, нормативів екологічної безпеки, в разі потреби [71].

Наступним важливим суб'єктом нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища варто назвати Президента України. Президент держави є головним лідером держави, яким має демонструвати розуміння всіх проблем, які наразі існують у суспільстві та вживати всіх заходів для їх оперативного та повного вирішення. І питання екології та захисту навколишнього середовища не є виключенням. Правовий статус глави держави передбачає й визначення національної безпеки України, а тому в цілому можна говорити й про забезпечення ним екологічної безпеки, як важливого чинника національного благополуччя країни. Одним із перших, на що варто звернути увазі є те, що Президент України виступає гарантом прав, свобод та законних інтересів наших громадян, а екологічна безпека наших громадян є одним із пріоритетних заходів державної політики та роботи органів влади в цілому. В екологічних питаннях повноваження Президента є досить широкими, що говорить про його можливість активно впливати на екологічну політику в державі, визначати екологічні фактори, які

мають вплив на життя громадян, вирішувати екологічні проблеми в державі. Має місце активна політика Президента у наступних напрямках:

1) у питаннях, пов'язаних із законотворенням з екологічних питань: підпис законів екологічного характеру, зупинення окремих актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції України та звернення до Конституційного суду щодо їх конституційності. Окремо варто й назвати видання указів з екологічних питань та щодо охорони навколишнього природного середовища;

2) з територіальних питань: можливості оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації, вирішення питання щодо введення надзвичайного стану в окремих місцевостях. Особливо гостро політика Президента виражається відносно територій, які є тимчасово окупованими, мають особливе місце розташування та наявність на таких територіях небезпечних хімічних речовин. Тому, по відношенню до таких територій мають прийматися відповідні рішення щодо безпекової ситуації, забезпечення безпеки цивільного населення, визначення заходів та готовності сил до реагування на можливе загострення ситуації у таких регіонах;

3) в управлінській сфері: прийняття рішень щодо екологічних питань як очільника Ради національної безпеки і оборони України, яка створюється при Президентові України для координації питань національної безпеки й оборони. Так, мають місце введення в дію різноманітних рішень РНБО, пов'язаних з екологічною сферою, а саме щодо підвищення рівня хімічної безпеки на території України, регулювання поведження з небезпечними відходами, контроль за перевезенням небезпечних вантажів; моніторинг, виявлення та ідентифікація небезпечних хімічних речовин тощо;

4) з соціальних питань. До цієї групи можна віднести ряд соціальних та екологічних проектів, ініціатором яких є Президент України у екологічній сфері та які пов'язані із соціальним захистом громадян; розроблення національних планів дій з охорони навколишнього середовища, розроблення та впровадження в дію різноманітних Стратегій з екологічних питань;

розроблення заходів з протидії промислового забруднення, забезпечення екологічного контролю тощо.

5) у міжнародних питаннях: укладення міжнародних договорів, включаючи угоди і конвенції екологічної спрямованості, гармонізація відносин суспільства й природи до міжнародних норм та стандартів; вчинення заходів міжнародної екологічної спрямованості тощо.

Основними заходами Президента у Національній доповіді України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі названо: екологічна безпека та екологічне оздоровлення, відтворення порушених екосистем, збереження та розширення біологічного та ландшафтного різноманіття, удосконалення системи екологічного управління, впровадження міжнародних стандартів в екологічних питаннях тощо [121].

З огляду на викладене, варто погодитись з думкою В.А. Зуєва, який підтримує позицію тих учених, які не обмежують коло державних органів екологічного управління загальної і спеціальної компетенції лише органами виконавчої влади. З огляду на те, що екологічне управління не зводиться до виконавчо-розпорядчих дій і має дещо ширші повноваження (в тому числі встановлення засад екологічної політики і цілей управління, врегулювання найважливіших питань), автор висловлює твердження про справедливість віднесення Верховної Ради України і Президента України до органів державного екологічного управління загальної компетенції [146, с. 9].

Ключовий суб'єктом у сфері забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища є профільне міністерство – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Саме воно формує та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, радіаційної, біологічної і генетичної безпеки, у сфері рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден

флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарств [138]. До пріоритетних напрямків роботи вказаного міністерства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів можна назвати державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства «про раціональне використання, відтворення і охорону природних ресурсів, використання та охорону земель, екологічну та радіаційну безпеку, оцінку впливу на довкілля, охорону і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, збереження, відтворення та невиснажливе використання біологічного і ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі, охорону атмосферного повітря, моніторинг, звітність та верифікацію викидів парникових газів, регулювання озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів, а також з питань поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, дотримання вимог біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі» [138]. Крім того, повноваження у відповідній сфері мають Міністерство охорони здоров'я України та Міністерство аграрної політики та продовольства України, місцеві державні адміністрації та інші державні органи, що наділені правами реалізації окремих прав та обов'язків по забезпеченню використання природних ресурсів відповідно до законодавства України.

На підставі викладеного, зробимо висновок, що систему органів загальної компетенції у сфері охорони навколишнього природного середовища складають: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, місцеві державні адміністрації та інші

державні органи по використанню природних ресурсів відповідно до законодавства України.

Крім викладеного, також зробимо висновок, що крім системи органів загальної компетенції у сфері охорони навколишнього природного середовища, в Україні створена і діє система суб'єктів спеціальної компетенції нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Так, ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що «державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища» [62].

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 №275 «Про затвердження Положення Про Державну екологічну інспекцію України», «є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів і який реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [126]. Держекоінспекція у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, указами Президента України та постановами Верховної

Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства» [137].

Основними завданнями Держекоінспекції є:

1) «реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;

2) здійснення у межах повноважень, передбачених законом, державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства, зокрема, щодо: охорони земель, надр; екологічної та радіаційної безпеки; охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду; охорони, захисту, використання і відтворення лісів; збереження, відтворення і невиснажливого використання біологічного та ландшафтного різноманіття; раціонального використання, відтворення і охорони об'єктів тваринного та рослинного світу; ведення мисливського господарства та здійснення полювання; охорони, раціонального використання та відтворення вод і відтворення водних ресурсів; охорони атмосферного повітря; формування, збереження і використання екологічної мережі; стану навколишнього природного середовища; поводження з відходами, небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами; здійснення заходів біологічної і генетичної безпеки стосовно біологічних об'єктів природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі;

3) внесення на розгляд Міністра захисту довкілля та природних ресурсів пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів» [137].

Крім того, суб'єктами спеціальної компетенції виступають Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України

з безпеки на транспорті, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство меліорації та рибного господарства України. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад також здійснюють контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища відповідно до покладених на них повноважень.

Окремою ланкою в системі органів охорони навколишнього природного середовища слід виокремити громадські об'єднання та формування, окремих громадських інспекторів, які не відносяться ні до органів загальної компетенції, ні до органів спеціальної компетенції.

Відмітимо, що зовсім недавно участь громадян у вирішенні екологічних проблем зводилась лише до виступів у засобах масової інформації, акцій протесту тощо. На сьогодні ст. 21 Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено повноваження громадських організацій у галузі охорони природного навколишнього середовища. Так, зазначено, що останні:

а) беруть участь у розробці планів, програм, пов'язаних з охороною довкілля, розробляють і пропагують свої екологічні програми;

б) утворюють громадські фонди охорони навколишнього природного середовища; за погодженням з місцевими радами за рахунок власних коштів і добровільної трудової участі членів громадських організацій виконують роботи по охороні та відтворенню природних ресурсів, збереженню та поліпшенню стану довкілля;

в) беруть участь разом із державними органами у проведенні перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;

д) мають вільний доступ до екологічної інформації [62].

Крім визначеного, громадські організації у галузі охорони навколишнього природного середовища також мають право ініціативи щодо проведення всеукраїнського і місцевих референдумів у досліджуваній сфері; мають право вносити пропозиції та рекомендації щодо організації території

та об'єктів природно-заповідного фонду. Беруть участь у підготовці проектів законодавчих нормативно-правових актів з питань довкілля, а також у проведенні заходів міжнародних неурядових організацій з питань охорони навколишнього природного середовища. У сфері судочинства громадські організації у галузі охорони навколишнього природного середовища подають до суду позовні заяви про відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в тому числі здоров'ю громадян і майну громадських організацій. Мають право «оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову чи несвоєчасне надання за запитом екологічної інформації або неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення. Діяльність громадських організацій в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється відповідно до законодавства України на основі їх статутів» [62].

Крім цього, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» також визначено, що громадськими інспекторами з охорони довкілля здійснюється громадський контроль у галузі охорони навколишнього середовища. Останні діють відповідно до Положення, яке затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища [62].

Нормами статті 36 наведеного вище Закону чітко визначено основи діяльності громадських інспекторів з охорони довкілля, втім цей перелік не є вичерпним, а тому на органи громадського контролю можуть бути покладено й інші важливі функції. Деталізація діяльності таких громадських інспекторів здійснюється у Положенні про громадських інспекторів з охорони довкілля, затвердженого Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України 27.02.2002 № 88, де окреслено основи їх роботи, питання призначення таких інспекторів на посади, координацію їх діяльності, визначено їх права та обов'язки [120]. Основним призначенням громадських інспекторів є участь у

розробці планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, проведення та участь у проведенні різноманітних перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів, проведення громадської екологічної експертизи. Крім того, важливими завданнями громадських інспекторів є їх безпосередня участь у здійсненні заходів з охорони навколишнього середовища та дотримання екологічної безпеки, проведення правоосвітницької роботи серед населення щодо необхідності дотримання екологічного законодавства та здійснення охорони природного середовища, інформування населення про реальну екологічну ситуацію в нашій державі, надання допомоги органам державного контролю у різноманітних питаннях, віднесених до їх компетенції тощо.

Як зазначає Г.В. Мороз, екологічна громадськість – це соціально активна частина суспільства (окремі громадяни, їх об'єднання чи групи, організації, інші юридичні особи приватного права, територіальні громади, органи самоорганізації населення), зацікавлена в безпечному стані навколишнього природного середовища та його покращенні, яка бере участь у реалізації державної та регіональної екологічної політики, використовуючи усі незаборонені чинним законодавством форми, методи і способи [112, с. 6].

На підставі проведеного дослідження, зазначаємо, що суб'єкти нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: суб'єкти загальної компетенції, до яких належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, місцеві державні адміністрації та інші державні органи по використанню природних ресурсів відповідно до законодавства України; суб'єкти спеціальної компетенції, до яких належать: Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба

України з безпеки на транспорті, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство меліорації та рибного господарства України, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища; суб'єктів громадського контролю: громадські інспектори з охорони довкілля, громадські об'єднання.

Як висновок зауважимо, що питання дотримання екологічної безпеки та захисту навколишнього природного середовища віднесено до компетенції різноманітних суб'єктів, із різним рівнем компетенції та повноваженнями. Це говорить про важливість як дотримання законодавства у вказаній сфері, так і необхідності формування дійсно функціональної та дієвої політики у сфері екологічної безпеки. Крім того, наголосимо й на тому, що розв'язання екологічних проблем на сьогодні не може здійснюватися виключно на рівні органів влади, державних службовців, політиків та окремих громадян. Вважаємо, що має бути сприяння у вирішенні цих проблем й з боку громадських об'єднань і незалежних осіб – громадських інспекторів у межах їх повноважень, а також за активною участю інших громадських формувань та пересічних громадян, які мають бути зацікавлені в екологічному благополуччі нашої держави. Наголосимо на тому, що відсутність реального впливу громадянського суспільства на прийняття екологічно значущих рішень та реалізацію державної політики у вказаній сфері є наслідком правового нігілізму у екологічних питаннях, відсутності єдності у розумінні реальної та ефективної системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

2.3. Адміністративно-правові форми та методи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища

Здійснення ефективного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища вимагає повного та всебічного

дослідження адміністративно-правових форм та методів їх здійснення, оскільки вони найбільш змістовно відображають практичні аспекти реалізації нагляду (контролю). У своїй сукупності адміністративно-правові форми та методи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища утворюють своєрідний інструментарій, за допомогою якого суб'єкти нагляду (контролю) вирішують завдання та досягають визначених цілей у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Впровадження ефективної державної політики щодо нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища вимагає від органів публічного адміністрування вчиняти активні дії, спрямовані саме на реалізацію узгодженого плану дій у цій сфері. З цього можемо зробити висновок, що нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища має своє зовнішній вираз або форму. Для комплексного дослідження вказаного питання, пропонуємо перейти до більш детального вивчення адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Адміністративно-правові форми як засіб зовнішнього вираження змісту нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища відіграють дуже важливе значення, оскільки саме за їх допомогою виконуються норми права, втілюються правові приписи, вчиняються конкретні дії. Як відомо, адміністративно-правові форми виражають владно-розпорядчі повноваження органів державної влади та реалізуються в конкретно закріплених за ними повноваженнях.

Євроінтеграційні процеси, імплементація норм європейського права в національне законодавство та новітні соціальні й економічні зміни в державі, детермінують потребу зміни ролі держави, в тому числі правил та форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Загалом питання дослідження категорія «форма» розглядалась у дослідженнях таких науковців як Атаманчук Г.В., Битяк Ю.П., Єдаменко І.Є., Носач А.В., Литвиненко В.І., Рябченко О.П., Горшеньов В.Г., Олійник І.Л.,

Круглова А.Є., Паладій А.М., Шахов І.Б. Та інших. На доктринальному рівні змісту та видам форм державного управління у свій час були присвячені праці В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Т.О. Коломоєць, В.Я. Малиновського, А.Ф. Мельник. Зауважимо, що дослідження змісту адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та їх особливостей не були предметами спеціальних досліджень, що робить вказане дослідження актуальним.

Перш, ніж розкрити сутність представленої у науковій праці проблематики, дослідимо основні поняття, які оперують у вказаному дослідженні. У сучасній науковій літературі категорія «форма» зустрічається як організація чи функціонування, спосіб упорядкування [130, с. 231]. Наприклад, І.Л. Олійник у своєму дисертаційному дослідженні дотримується позиції, що «форма» – група адміністративних дій, які мають свій зовнішній вираз та забезпечують охорону прав громадян, безпеки суспільства, боротьби з правопорушеннями [125, с. 45–46]. У розумінні Ю.П. Битяка термін «форма» означає зовнішній вияв певного змісту [18, с. 121]. Тому, Ю.П. Битяк зауважує, що зовнішнім виявом конкретних дій державних органів влади, які здійснюються в межах їх компетенції з метою реалізації визначених завдань, є формою адміністративно-правового регулювання [22, с. 115]. Значно ширше правові форми трактує В.Б. Авер'янов, який до правових форм відносить лише ті, що мають наслідки у виді конкретного юридичного результату, наприклад, найпоширеніший це – видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо; вони є юридичними фактами і можуть як видозмінювати, так і породжувати чи закінчувати адміністративно-правові відносини. До неправових, тобто тих, що юридичного значення не мають, належать форми, які не можуть спричинити створення певного юридичного результату. Зокрема, це можуть бути наради, обговорення, плани чи проекти, будь-які програми, рекомендації, методики тощо [9, с.278]. У свою чергу, О.Ф. Скакун вказує, що правова форма реалізації державної політики полягає у здійсненні

управлінської діяльності органами державної влади або місцевого самоврядування, що характеризується вчиненням юридично-значимих дій, з метою реалізації встановленого плану заходів запровадження та реалізації державної політики у певній сфері [165, с. 79]. Наприклад, О.М. Бандурка, досліджуючи форму адміністративно-правового регулювання звертає увагу на саме на спосіб вираження управлінської діяльності, який проявляється саме в конкретних умовах та характеризується саме зовнішнім виявом [12, с. 185]. Крім цього, в адміністративній літературі, як відомо, під формою адміністративно-правового регулювання розуміють будь-яке зовнішнє вираження конкретних дій державного органу, його структурних підрозділів та службових осіб [108, с. 511], чи з іншої точки зору, розуміють дію – волевиявлення суб'єкта управління режиму законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [92, с. 202]. Наприклад, Н.М. Пахоменко зазначає, що каркасом у середині права, який поєднує та впорядковує правові явища і право в цілому, має можливість відображати різні суспільні явища, їх регламентувати, та загалом характеризується як комплексна категорія, виступає правова форма. Коли йдеться про правові форми, зазначає вчений, то мають на увазі право як певне соціальне явище, що відрізняється від інших явищ (політика, релігія, мораль), які разом із правом визначаються матеріальними й економічними умовами життя суспільства. Іншими словами, поняття «правова форма» є загальним відображенням об'єктивного зв'язку права і явищ, на які воно впливає, визначення його місця серед інших форм [128].

Проведений аналіз праць провідних науковців дозволяє зробити висновок, що у поглядах щодо визначення поняття адміністративно-правових форм суттєві розбіжності відсутні. З огляду на викладене, під адміністративно-правовими формами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища слід розуміти зовнішній вираз змісту дій, які вчиняються уповноваженими на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища суб'єктами, з метою

безпосереднього втілення та забезпечення дієвого механізму нагляду (контролю). Саме таке визначення є найбільш повним та розкриває сутність та зміст адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Враховуючи зазначене, вважаємо за необхідне зауважити, що дії, які вчиняються уповноваженими на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища суб'єктами, направлені на досягнення мети такого нагляду (контролю), а саме: досягнення доброго стану довкілля, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону природного навколишнього середовища, раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів, де дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки до біологічних об'єктів навколишнього природного середовища з утворенням та дослідженням практичного використання генетично модифікованих організмів відкритої системи.

Варто зауважити, що прямо не визначено конкретних адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, про деякі з них лише частково згадується у різних нормативно-правових актах та наукових працях, які визначають ключові напрямки такого нагляду (контролю).

В науковій літературі існує думка, що найбільш розповсюдженою класифікацією адміністративно-правових форм є їх поділ на правові та неправові. З цього приводу, група авторів навчального посібника з адміністративного процесуального права зазначають, що правовій формі характерна, чітко виражена риса – її державно-владний характер [111, с. 175]. Дещо схожа позиція прослідковується й у Ю.П. Битяка, який зазначає, що органи виконавчої влади під час здійснення управлінської діяльності в межах компетенції та чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки. Така діяльність тягне за собою певні юридичні наслідки, тобто виникнення, зміна чи припинення адміністративних правовідносин. Таке здійснення повноважень має державно-владний характер, а тому є

правовою формою [20, с. 134]. Наприклад, В.Б. Авер'янов також класифікує адміністративно-правові форми на правові та неправові. До правових форм науковець відносить лише ті, які спричиняють конкретні юридичні результати, тобто застосування примусових заходів, видання нормативно-правових актів, тощо. Останні є юридичними фактами та можуть продовжувати, змінювати чи припиняти адміністративно-правові відносини. До неправових форм В.Б. Авер'янов відносить форми, які юридичного значення не мають та не можуть спричинити виникнення конкретного юридичного результату. До таких форм належать: наради, обговорення, програми, прогнози, методичні рекомендації, плани, проекти, тощо [9, с. 278].

Так, погоджуючись з точкою зору О.П. Рябченка, зазначимо, що виділяючи правові форми, науковці мають на увазі спричинення та настання юридичних наслідків, тобто видання нормативно-правових актів, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності, тощо. Натомість неправові форми, не створюють юридичних наслідків та спрямовані на виконання поточних оперативних завдань [156, с. 26–27]. Здійснюючи порівняння правових та неправових форм слід відзначити, що певна частина управлінських дій правової форми охоплюється неправовою формою, тобто організацією, яка у свою чергу не викликає ніяких юридичних наслідків. З огляду на це, одні автори наголошують, що неправова форма у цьому випадку є підставою для здійснення наступних дій юридичного характеру [155, с. 110]. В цілому ми погоджуємося із наведеною вище думкою, оскільки правова форма – це вже певне вираження регулювання ти чи інших суспільних відносин у певних нормативно-правових актах, які, на нашу думку спричинені появою саме неправової форми. В окремих правовідносинах має місце перехід від неправової до правової форми нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, що характеризується прийняттям як загальних, так і індивідуально-правових актів. Не підтримує класифікацію адміністративно-правових форм на правові та неправові також І.В. Єдаменко,

так як віднесення неправових форм до адміністративної діяльності не є коректним, оскільки це також управлінська діяльність, хоча і організаційного, а не публічно-владного характеру [55, с. 125]. Така позиція, на нашу думку, хоча й має право на існування, проте не має достатнього наукового обґрунтування. Правова та неправова форма мають різні риси, а розгляд неправових форм як управлінської діяльності, що не носить публічно-владного характеру є, на нашу думку, недоцільним.

Інші автори окрім правових і неправових форм виділяють змішані адміністративно-правові форми [127, с. 5]. Втім, враховуючи специфіку екологічного права, екологічних правовідносин, суб'єктів, які спроводжують екологічну діяльність та забезпечують охорону навколишнього природного середовища, а також ряд інших факторів та чинників, ми все ж є прихильниками виділення двох основних форм нагляду та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Проаналізувавши погляди науковців щодо класифікації форм адміністративно-правових форм, приходимо до висновку, що поділ форм на правові та неправові у контексті визначення адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є дещо не правильним, оскільки неправові форми, хоча і не створюють юридичного результату, проте ґрунтуються на нормах права. З огляду на викладене, вважаємо за доцільне здійснити класифікацію адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища на власне адміністративні та організаційні форми.

Розглянемо більш детально ознаки кожної із визначеної форми. Так, основними ознаками адміністративних форм є: діяльність суб'єктів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснення від імені держави; владно-розпорядчий характер такої діяльності; нормативно-правове закріплення.

З огляду на викладене, пропонуємо до адміністративних форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища віднести видання нормативно-правових актів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій.

Розглядаючи організаційну форму нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища зазначимо, що до неї слід віднести: проведення нарад, обговорень, розробка планів та стратегій, надання методичних рекомендацій, тощо. Крім вказаного, доцільно привести й погляд А.Є. Круголової, яка на прикладі діяльності органів і установ виконання покарань до неправових форм відносить оцінювання роботи зазначених органів та установ засудженими, ЗМІ, громадськими організаціями, громадянами [96]. У той же час, ця думка є дещо дискусійною, оскільки саме розуміння адміністративно-правової форми передбачає, що всі її різновиди (як правові, так і неправові) здійснюються суб'єктами владних повноважень, а суб'єкти, перелічені науковцем не є такими. Характерними рисами організаційних форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є те, що вони можуть як закріплюватися, та і не закріплюватися у відповідних нормах. Саме вони виконують допоміжні функції, що не є чітко регламентованими та не мають чіткого та неупередженого порядку їх дотримання та виконання.

Також, слід зазначити, що нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища реалізується не тільки у чітко встановлених формах, а й з використанням специфічних методів. Щодо значення методів, то доцільно підтримати думку Б.М. Марченко, який стверджує, що вибір методів певною мірою визначає реальність досягнення поставленої мети, а мета обумовлює специфіку використання методів. Саме завдяки використанню спеціально визначених методів, можливо з'ясувати яким саме чином досягається мета будь-якої діяльності. З цього, можемо зробити висновок, що знаючи конкретний метод, який застосовується,

можливо знати найбільш дієвий та раціональних спосіб досягнення поставленої мети [107].

У науці адміністративного права під методами регулювання розуміються способи дії на людей, засоби, прийоми досягнення якої-небудь мети, виконання поставленого завдання [38, с.286]. З цього приводу слушно зазначено К.С. Салигою, що поняття «метод» означає спосіб діяльності суб'єкта, шлях до будь-чого. Останній також зазначає, що це система принципів, правил, прийомів, розпоряджень, вимог, способів і норм пізнання та дії, яка повинна орієнтувати суб'єктів пізнання на вирішення конкретного науково-практичного завдання [162]. Так, на думку Г.Х. Попова, методи – це насамперед способи, шляхи та засоби для досягнення цілей управління [142, с. 129]. Існує точка зору, що методи управління – це юридичний інструментарій, який впливає на характер і вияви вольової поведінки людей у суспільній організації [101, с. 5]. О.М. Бандурка визначає методи як сукупність прийомів, операцій і процедур підготовки та прийняття, організації й контролю виконання управлінських рішень, що приймаються учасниками управлінського процесу [11, с. 37].

З огляду на досліджувані визначення, приходимо до висновку, що під адміністративно-правовими методами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища слід розуміти законодавчо закріплену сукупність загальнообов'язкових засобів, способів та прийомів, за допомогою яких здійснюється належний та ефективний контроль та нагляд у сфері охорони природного навколишнього середовища. З викладеного вбачається можливість виділити такі основні ознаки адміністративно-правових методів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, як: нормативність, наказовість характеру, пряма дія, сукупність засобів, способів та прийомів, загальнообов'язковість.

Також, необхідно підкреслити, що методи не можуть застосовуватися відокремлено один від одного, оскільки вони тісно пов'язані та утворюють певну систему, тому їх застосування у частині нагляду (контролю) у сфері

охорони навколишнього природного середовища залежить від багатьох чинників.

Незважаючи на однакове розуміння адміністративно-правових методів, розбіжності між правознавцями виникають під час їх класифікації, а також визначення змісту та його складових елементів.

Наприклад, в теорії адміністративного права превалює традиційна концепція класифікації методів права на імперативний та диспозитивний, тобто основні методи правового регулювання, та рекомендаційний і заохочувальний як допоміжні методи. Проте не всі дотримуються такого розподілу. Так, ряд вчених пропонує виділяти загально-правовий (єдиний) метод та галузеві, що дасть змогу розрізнити правовий вплив за специфікою прояву на окремі суспільні відносини.

Досліджуючи методи правового регулювання О.Ф. Скакун проводить їх класифікацію залежно від того чи іншого критерію. Так, остання виділяє основні методи: імперативний та диспозитивний. Якщо першому випадку юридичні веління надходять «згори», а домінуюче місце посідають владно-імперативні приписи, то у другому випадку юридичні веління надходять переважно «знизу», від самих суб'єктів правового регулювання. Крім цього, автор виділяє так звані додаткові або допоміжні методи правового регулювання. Зокрема, заохочувальний (який характеризується пільгами) та рекомендаційний (тобто при угодах сторін) [166, с. 255].

Наприклад, Т.О. Коломоєць, з одного боку, зауважуючи про наявність імперативного та диспозитивного методів адміністративного права, з іншого – вказує, що цій галузі права характерні такі методи правового регулювання, як: метод субординації або метод прямого розпорядництва; метод рекомендацій; метод узгодження (координації); метод рівності [95, с. 12]. На думку Ю.П. Битяка суспільні відносини, які складають предмет адміністративного права, вимагають регулювання за допомогою засобів імперативного методу, оскільки виникають у зв'язку із здійсненням державного управління. У той же час, автор поряд з імперативним методом,

виділяє диспозитивний, який полягає в координації цілей та інтересів учасників суспільних відносин, їх рівності [21]. Автори підручника «Курс адміністративного права України» за загальною редакцією В.В. Коваленка, як і більшість дослідників, не наводять класифікації методів адміністративного права, розкриваючи лише сукупність способів правового регулювання, що характерна для норм адміністративного права. Разом із тим варто зауважити, що вчені-адміністративісти виділяють адміністративно-правовий та цивільно-правовий методи правового регулювання. Так, вони зазначають, що адміністративно-правовий і цивільно-правовий методи регулювання відрізняються лише питомою вагою практичного використання того чи іншого регулятивного прийому [91].

Вчена Ю.Ю. Чуприна крім класичної точки зору щодо класифікації методів адміністративно-правового регулювання, пропонує низку інших критеріїв їх розподілу. Так, залежно від галузевої належності Ю.Ю. Чуприна виділяє: метод судового права, метод адміністративного і цивільного права; за характером регулювання: імперативний, диспозитивний та констатаційний; за напрямками правового регулювання: методи виховання, стимулювання, примусу; за своїм змістом: методи матеріальні та процесуальні; за способом впливу: методи зобов'язуючі, уповноважуючі, заохочувальні, заборонні [181, с. 46–50].

Зазначене дослідження дає змогу визначити, що адміністративно-правовими методами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є превентивні (попереджувальні), охоронно-відновлювальні та дозвільні методи.

Найбільш змістовна та наповнена найбільшою кількістю правил, вимог та інших дій із забезпечення охорони природного навколишнього середовища є саме превентивна група методів. Так, до заходів попереджувального (превентивного) характеру належать:

- нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Відповідно до ст. 31 Закону України «Про охорону навколишнього

природного середовища» з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог щодо охорони довкілля, а також раціонального використання природних ресурсів та забезпечення взагалі екологічної безпеки, проводиться екологічне нормування [62]. Наприклад, відповідно до ст. 4 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» «нормування в галузі охорони атмосферного повітря проводиться з метою встановлення комплексу обов'язкових норм, правил, вимог до охорони атмосферного повітря від забруднення та забезпечення екологічної безпеки. Нормування в галузі охорони атмосферного повітря спрямоване на: забезпечення безпечного навколишнього природного середовища та запобігання екологічним катастрофам; реалізацію єдиної науково-технічної політики в галузі охорони атмосферного повітря; встановлення єдиних вимог до обладнання і споруд щодо охорони атмосферного повітря від забруднення; забезпечення безпеки господарських об'єктів і запобігання виникненню аварій та техногенних катастроф; впровадження і використання сучасних екологічно безпечних технологій» [67]. Так, відповідно до ст. 28 Закону України «Про охорону земель» «нормування в галузі охорони земель полягають у забезпеченні екологічної та санітарно-гігієнічної безпеки громадян шляхом визначення вимог щодо якості земель, родючості ґрунтів і допустимого антропогенного навантаження та господарського освоєння земель» [68];

- моніторинг (спостереження) в галузі охорони навколишнього природного середовища. В Україні система державного моніторингу навколишнього природного середовища створюється з метою здійснення прогнозування змін стану навколишнього природного середовища, прийняття на підставі проведеного дослідження розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень в галузі охорони навколишнього природного середовища. Моніторинг спрямований також й на отримання інформації про фактичний стан довкілля та отримання об'єктивних даних про екологічну ситуацію в державі,

здійснення оцінки факторів, які впливають на стан довкілля, його інтенсивність та тривалість, аналіз можливих змін у довкіллі, в тому числі й шляхом аналізу нормативно-правових актів у вказаній сфері. Наприклад, моніторинг земель і ґрунтів проводиться з метою оцінки здійснення заходів щодо охорони земель, попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків цього впливу, збереження та відтворення родючості ґрунтів, а також своєчасного виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів [68].

Крім того, за допомогою моніторингу забезпечується підвищення рівня вивчення і знань про екологічний стан довкілля. Саме належний моніторинг сприяє підвищенню оперативності та якості інформаційного обслуговування суб'єктів, що його здійснюють, спрямований на виявлення неузгодженостей окремих елементів інформаційних технологій, що використовуються його суб'єктами. Важливо зазначити, що моніторинг є основою для розроблення заходів щодо підвищення ефективності роботи різноманітних суб'єктів нагляду, реалізації ними державної політики у сфері нагляду, а також удосконалення законодавства з екологічних питань та щодо охорони природного середовища, а в окремих випадках моніторинг є необхідним для вирішення конкретних проблем та питань. Наприклад, для частини створення та впровадження системи екологічних нормативів треба вирішити ряд завдань, зокрема й організувати різні рівні моніторингу довкілля (локальний, регіональний, національний) з метою вивчення і типізації екологічного стану в Україні та створення бази даних, що дасть можливість проводити аналіз та прогнозу оцінку стану довкілля [136];

- оцінка впливу на довкілля, метою якого є «здійснення заходів, спрямованих на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів» [66].

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» «оцінка впливу на довкілля здійснюється з дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, з урахуванням стану довкілля в місці, де планується провадити плановану діяльність, екологічних ризиків і прогнозів, перспектив соціально-економічного розвитку регіону, потужності та видів сукупного впливу (прямого та опосередкованого) на довкілля, у тому числі з урахуванням впливу наявних об'єктів, планованої діяльності та об'єктів, щодо яких отримано рішення про провадження планованої діяльності або розглядається питання про прийняття таких рішень» [66].

Наступна група методів – це охоронно-відновлювальні. За своєю природою ці методи спрямовані на визначення правового режиму територій відповідно до рівня екологічного ризику, охорону та локалізацію проявів екологічної небезпеки, ліквідацію надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Так, ст. 66 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що обов'язком є розробка і здійснення заходів щодо запобігання аваріям, а також ліквідації їх шкідливих екологічних наслідків при проектуванні й експлуатації господарських та інших об'єктів, діяльність яких може шкідливо впливати на навколишнє природне середовище. «У разі аварії, що спричинила забруднення навколишнього природного середовища, підприємства, установи, організації зобов'язані негайно приступити до ліквідації її наслідків. Одночасно посадові особи або власники підприємств, керівники установ і організацій зобов'язані повідомляти про аварію і заходи, вжиті для ліквідації її наслідків» [62].

Наприклад, Закон України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів» [69] визначає організаційні та правові засади раціонального використання земель у межах встановлених охоронних зон, безпечної життєдіяльності та захисту населення, господарських об'єктів від впливу можливих аварій (аварійних ситуацій), встановлення та

дотримання правового режиму земель, в тому числі з метою забезпечення безперебійного функціонування охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів, охорони довкілля і екологічної безпеки та режиму ведення господарської та іншої діяльності.

Група дозвільних адміністративно-правових методів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища включає здійснення заходів щодо сертифікації, ліцензування, реєстрації екологічно небезпечних джерел та об'єктів. Основними напрямками державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затвердженої постановою Верховної ради України, визначено, що до функцій національного рівня управління належить вирішення питань ліцензування екологічно небезпечних видів діяльності [136]. У той же час, поняття екологічної ліцензії в законодавстві не визначено. Разом з тим у ньому міститься поняття спеціального дозволу. Так, відповідно до Порядку видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 №459 [134], «дозвіл на спеціальне використання природних ресурсів – це офіційний документ, який засвідчує право підприємств, установ, організацій, громадян на використання конкретних природних ресурсів у межах затверджених лімітів». Так, відповідно до ст. 15 Кодексу України про надра визначено, що «для геологічного вивчення бурштиноносних надр, у тому числі дослідно-промислової розробки родовищ з подальшим видобуванням бурштину (промисловою розробкою родовищ), надається спеціальний дозвіл» [80].

Вирішення багатьох проблем захисту довкілля можна досягти шляхом запровадження потужного та ефективного природоохоронного нагляду, базованого на державному моніторингу навколишнього природного середовища із реальним та конструктивним діалогом влади та бізнесу, влади і

громадськості, бізнесу і громадськості. Лише така взаємодія, на нашу думку, є ефективним механізмом не тільки виявлення екологічних проблем, а й ефективного механізму їх вирішення, в тому числі й тих, які виникають у роботі підприємств та впливають на екологічне становище громадян у тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці. Важливого значення у цьому процесі відведено саме наданню дозволів на вчинення тієї чи іншої діяльності, яка пов'язана із викидом небезпечних речовин у довкілля. Але реального та ефективного контролю у цій сфері, на жаль, немає. Це пов'язано із відсутністю моніторингу стаціонарних джерел викидів і незнання того, скільки насправді потрапляє забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Крім того, має місце відсутність датчиків моніторингу обсягу викидів і концентрації шкідливих речовин на стаціонарних джерелах викидів підприємств, що дає забруднювачам можливість порушувати природоохоронне законодавство, а також не сплачувати кошти в повному обсязі за забруднення атмосферного повітря, що наслідком недоотримання коштів у відповідний бюджет. Тому необхідним залишається не лише посилення відповідальності підприємств за забруднення навколишнього природного середовища, а й їх екологічна модернізація [135].

Підсумовуючи, варто зауважити, що нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється у різних адміністративно-правових формах, які визначаються залежно від цілей і характеру виконуваної роботи, обсягу повноважень суб'єктів нагляду (контролю). За допомогою адміністративно-правових методів здійснюється належний та ефективний нагляд та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Висновки до розділу 2

Адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища – це система пов'язаних між собою елементів, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив на суспільні відносини, з метою досягнення доброго стану довкілля, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону природного навколишнього середовища, раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів, де дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки до біологічних об'єктів навколишнього природного середовища з утворенням та дослідженням практичного використання генетично модифікованих організмів відкритої системи.

Цільовим призначенням адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є забезпечення конкретного юридичного результату, визначеного нормою права.

Наявність ефективного адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища дозволить: 1) з'ясувати характерні особливості його функціонування; 2) виявити недосконалості та колізії правового регулювання у цій сфері; та 3) розмежувати компетенцію як державних органів, так і громадськості.

Елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища залежно від їх впливу на функціонування такого механізму класифіковано на дві групи, а саме:

1) основні (системоутворюючі) елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. До основних (системоутворюючих) елементів адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища відносяться:

- інституційний елемент, тобто визначена система органів, на які покладено функції з контролю (нагляду) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

- нормативно-правовий елемент, тобто наявність чітко визначеної системи нормативно-правових актів, якими визначено комплекс дій адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

2) допоміжні (системні) елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. До них відносяться: 1) принципи; 2) форми та методи; 3) правовідносини.

Суб'єктами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є:

1) суб'єкти загальної компетенції, до яких належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, місцеві державні адміністрації та інші державні органи по використанню природних ресурсів відповідно до законодавства України;

2) суб'єкти спеціальної компетенції, до яких належать: Державна екологічна інспекція України, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство меліорації та рибного господарства України, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища;

3) суб'єкти громадського контролю: громадські інспектори з охорони довкілля, громадські об'єднання.

Адміністративно-правовими формами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є зовнішній вираз змісту дій, які вчиняються уповноваженими на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища суб'єктами, з метою безпосереднього втілення та забезпечення дієвого механізму нагляду (контролю). Саме таке визначення є найбільш повним та розкриває сутність та зміст адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Адміністративно-правовими формами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є:

- адміністративна форма, до якої відносяться: видання нормативно-правових актів, укладання адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій;

- організаційна форма, до якої відносяться: проведення нарад, обговорень, розробка планів та стратегій, надання методичних рекомендацій, тощо.

Адміністративно-правовими методами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є законодавчо закріплена сукупність загальнообов'язкових засобів, способів та прийомів, за допомогою яких здійснюється належний та ефективний нагляд та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Адміністративно-правовими методами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є превентивні (попереджувальні), охоронно-відновлювальні та дозвільні методи.

РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

3.1. Проблеми правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища

Світова громадськість кожного року виявляє значну зацікавленість в сфері охорони довкілля, а саме в забезпеченні сталого розвитку країн і регіонів та захисту інтересів майбутніх поколінь. В умовах сучасного суспільного розвитку серед основних пріоритетів національних інтересів України а саме забезпечення екологічно-техногенної умови життєдіяльності громадян та суспільства, збереження та відновлення навколишнього природного середовища. Нині доведена основна залежність між забрудненням довкілля та суттєве погіршення здоров'я населення, що є негативними наслідками в генофонді. При таких умовах актуальність та пріоритетність права громадян на безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище зазнає особливої гостроти. Тобто, охорона та відновлення довкілля, як основної та загальної системи життєзабезпечення суспільства, перетворилися в задачу основного напрямлення забезпечення збереження генофонду народу України, а також майбутніх перспектив економічного та соціального розвитку.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [62] кожний громадянин України має право на: «а) безпечне для його життя та здоров'я навколишнє природне середовище; б) участь в обговоренні та внесення пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, внесення пропозицій до органів державної влади та органів

місцевого самоврядування, юридичних осіб, що беруть участь в прийнятті рішень з цих питань». Крім зазначених прав Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає й інші права, з яких поперше необхідно виділити загальне і спеціальне використання природних ресурсів; можливість брати участь в обговореннях з питань впливу господарської діяльності на навколишнє природне середовище, а також можливість одержати екологічну освіту. Громадяни мають право оскаржувати у судовому порядку рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом та брати участь у процесі здійснення стратегічної екологічної оцінки. Вказаним нормативно-правовим актом також визначено, що кожний громадянин України має право на «участь в розробці та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; об'єднання в громадські природоохоронні формування; вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічна інформація) та вільне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації, за винятком обмежень, встановлених законом; подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище» [62].

Тому, слід звернути увагу на усвідомлення характеру масштабів природно-техногенних загроз в національній безпеці України, що потребує в застосуванні адекватних прийомів з боку держави а саме проведення конкретної державної політики. Важливим основним фактором успішної загальної реалізації в екологічній стратегії та комплексне правове регулювання якості довкілля в Україні з розвитком і створенням оптимального законодавства в забезпеченні екологічної безпеки а саме, врегулювання суспільних відносин даної сфери.

Аналіз нормативно-правових актів, які є одним із елементів адміністративно-правового механізму регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, дають підстави вважати, що наша держава у забезпеченні правового регулювання суспільних відносин у вказаному напрямку зробила значний крок у бік встановлення європейських стандартів та забезпечення належного нагляду та контролю щодо охорони навколишнього природного середовища. Разом з тим, з огляду на нормативно-правову базу, у сфері регулювання нагляду (контролю) з охорони навколишнього природного середовища, є цілком очевидним той факт, що на даний час у правовому регулюванні вказаної діяльності органів публічного адміністрування є ціла низка проблем, що потребують вирішення у найкоротші строки. Виявлення вказаних проблем правового регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також надання конкретних пропозицій щодо їх вирішення значно вплине на ефективність регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також дозволить оптимізувати ресурси, що витрачаються органами публічного адміністрування при здійсненні такого нагляду (контролю).

У попередньому розділі, проаналізувавши правову основу регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, було досліджено, що законодавство України, яке визначає правові засади нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, умовно можна поділити на 5 блоків: 1) Конституція України; 2) міжнародно-правові акти, предметом яких є регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 3) спеціальні законодавчі нормативно-правові акти, що регулюють виключно нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 4) законодавчі нормативно-правові акти, що містять окремі норми або їх сукупність, які регулюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 5) підзаконні нормативно-правові акти.

З огляду на нормативно-правову базу реалізації державної політики у сфері охорони природного навколишнього середовища, вбачається, що вказана нормативна база не є досконалою, а отже потребує доопрацювання, що в свою чергу значно знижує ефективність самого правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Крім того, проведені дослідження правових засад такого нагляду (контролю) дало змогу виділити ряд негативних чинників правової основи регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, зокрема: великий об'єм нормативно-правової бази; постійні та численні зміни, доповнення, коригування та скасування норм права; відсутність законодавчого визначення поняття «навколишнє природне середовище»; нестабільність правових норм; досить повільний процес імплементації європейських та міжнародних норм в національне законодавство.

Зважаючи на вказане, пропонуємо перейти до більш детального аналізу проблем правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні. Так, першою проблемою, яка потребує свого дослідження та вирішення є досить велика кількість нормативно-правової бази та низький рівень регламентації порядку регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. З цього приводу, досить слушно звернути увагу на абстрактність екологічної правотворчості, коли розробники акта не замислюються про механізми його реалізації.

Як вже вказувалося у попередньому розділі система національного законодавства у вказаній сфері досить розгалужена та має у собі як закони так і підзаконні нормативно-правові акти. В свою чергу, вказані акти законодавства мають різний ступінь деталізації положень, що регулюють загальні засади адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

З приводу вказаного, слід зауважити, що хоча Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» є основним

спеціалізованим нормативним актом в системі нормативного регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, проте останній має визначення лише загальних засад на яких ґрунтується адміністративно-правовий нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Слід також звернути увагу, що останній не відображає, а ні порядку реалізації нагляду (контролю) органами публічного адміністрування, а ні чіткого законодавчого розмежування повноважень суб'єктів, що здійснюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Враховуючи, що закон – це нормативно-правовий акт, який встановлює загальнообов'язкові правила, тому, на нашу думку, більш доцільно буде відобразити питання щодо порядку реалізації та закріплення чіткого переліку заходів, направлених на виконання вимог основного Закону, саме в підзаконних нормативно-правових актах, які будуть прийняті на основі цього ж Закону. З цього приводу, М.В. Вилегжанінова, здійснюючи дослідження функцій та призначення підзаконних нормативно-правових актів, як актів законодавства зазначала, що вказаним нормативно-правовим актам характерні такі функції:

1) загальні функції, які виконуються документами взагалі та підзаконними нормативно-правовими актами зокрема (інформаційна, соціальна, комунікативна та історико-культурна функція);

2) часткові функції, які виконуються юридичними та іншими різновидами документів (політична, ідеологічна, роз'яснювальна, виховна, пізнавальна, доказова, управлінська функція);

3) спеціальні функції, які притаманні лише підзаконним нормативно-правовим актам (правоустановча, правореалізаційна, правоохоронна, посвідчувальна, установча, контрольна-наглядова, доказова) [168, с. 33–36].

У той же час, слід зауважити, що на даний час, нормативне регулювання діяльності нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища має у своїй структурі достатньо велику кількість

підзаконних нормативно-правових актів. Так, підзаконними нормативними актами у сфері нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища мають найрізноманітне спрямування та форму. Наприклад, можна навести наступні акти: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р. «Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року» [80]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року» [152]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1240-р. «Про схвалення Морської природоохоронної стратегії України» [153]; наказ Міністерства інфраструктури України від 12.10.2020 № 613 «Про внесення змін до Порядку надання послуг із забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин у морських портах України» [117]; постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Організація протиракової боротьби в Україні. Проблеми та шляхи їх вирішення» [133]; наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.12.2017 № 332 [118]; розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» [6]; наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15.03.2017 № 118 «Про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ» [119], тощо. При цьому підзаконні акти мають меншу юридичну силу, похідне, вторинне значення у порівнянні із законами та, водночас, мають власну ієрархічну структуру. Крім того, підзаконні акти характеризуються великою чисельністю, гнучкістю, оскільки дозволяють охопити ряд дрібниць, особливостей, які не можуть бути враховані в рамках закону.

Таким чином, зважаючи на функції, які повинні виконувати підзаконні нормативно-правові акти, є очевидним, що особливості, порядок проведення,

а також компетентність окремих органів публічного адміністрування щодо регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища повинні встановлюватись саме у таких нормативно-правових актах. Натомість, є необхідним констатувати, що на даний час, не існує жодного підзаконного нормативно-правового акту, який би в повній мірі визначав би порядок та особливості реалізації органами публічного адміністрування заходів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Так, у пояснювальній записці до проекту Екологічного кодексу України констатується, що «натепер екологічне законодавство України являє собою розгалужену ієрархічну систему законодавчих актів різного регулюючого рівня, різної юридичної сили, різних сфер застосування. Це, з одного боку, є фактом позитивним, тому що у вітчизняному екологічному законодавстві практично не залишилось прогальних предметних сфер. З іншого ж боку, навіть фахівці не в змозі охопити весь цей неосяжний масив законодавства. Проблема ускладнюється непростим характером зв'язків норм суто екологічного законодавства з нормами, що, регулюючи відносини з охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, мають так звану «подвійну» чи навіть «потрійну прописку» в різних галузях законодавства України» [143].

Зважаючи на викладене вище, у системі нормативно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища не вистачає систематизації нормативно-правових актів. Нормативно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюється значною кількістю законів та інших нормативно-правових актів різної юридичної сили. При цьому множинність суспільних відносин щодо охорони навколишнього середовища обумовлює необхідність вивчення особливостей таких правовідносин, а отже, й особливостей їх охорони, здійснення нагляду та контролю. Крім того, система органів нагляду та контролю також, як ми вже

зазначали, є різноманітною, що спричиняє в окремих випадках дублювання повноважень, а в інших – наявність прогалин у нормативно-правовому регулюванні та не розумінні яким чином, хто та як саме має урегулювати прогалини, що виникли. Не можна забувати й про такий фактор як швидкі зміни у суспільному житті, оперативність у необхідності регулювання окремих екологічних питань та вирішення екологічних проблем, які у сучасних умовах життя, виникають досить часто та неочікувано. Систематизація поліпшить процес правореалізації та надання допомоги правозастосовчим органам оперативно знаходити та правильно тлумачити норми права [143]. Таким чином, вжиття саме таких заходів буде направлено на:

1) деталізацію та розкриття норм у системі нормативно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, в тому числі і норм пов'язаних із встановлення основних засад нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також заходів, що вчиняються задля такого нагляду (контролю);

2) встановлення: компетенції та визначення органу державної влади або місцевого самоврядування щодо вчинення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, визначення порядку їх реалізації (проведення), часових меж та періодичності проведення, а також його змістовного наповнення.

Крім зазначеного, можемо виділити, що проблемами правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні є прогалини в законодавстві та повільний процес провадження адаптації законодавства України у сфері охорони природного навколишнього середовища до стандартів Європейського Союзу.

Прогалини в законодавстві визначаються як повна або часткова відсутність законодавчої регламентації певної групи суспільних відносин, що потребують правового регулювання [183, с. 148]. Аналогічно, О. Зайчук

визначає, що прогалини у праві як повну чи часткову відсутність у чинному законодавстві необхідних юридичних норм [57, с. 457].

Наявність прогалин у праві свідчить про не ідеальну правову систему, тобто про таку, яку ще потрібно вдосконалювати. Не даремно, з цього приводу на прес-конференції в ІА «УКРІНФОРМ» відзначено, що «пострадянська система державного екологічного контролю, що не змінювалась десятки років, дублювання функцій 8 центральними органами виконавчої влади та як результат наявність низки корупційних схем, не допуск інспекторів на підприємства і низький рівень відповідальності за екологічні правопорушення. А ще правові колізії у законодавстві та завідомо програшні справи у судах. Це неповний перелік проблем, що ніяк не сприяють захисту довкілля». За словами заступника Р. Шахматенко: «Неефективний державний контроль призводить до забруднення довкілля та, як наслідок, збільшення захворюваності і смертності в Україні. Є системні проблеми, які необхідно вирішувати саме на законодавчому рівні». За словами виконавчого директора МБО «Екологія Право Людина» Олени Кравченко: «За рік від забрудненого атмосферного повітря в Україні помирає 55 тис. людей від серцево-судинних хвороб і онкозахворювань. Це 94,2 млн доларів США втрат для економіки або 27% ВВП всієї України. Україна займає 5 місце по смертності на 100 тис. осіб населення» [16].

На наявність прогалин у законодавство при врегулюванні екологічних обов'язків громадян вказує й Крамарчук Т.Р., яка зазначає, що останнє характеризується наявністю прогалин, колізій, занадто абстрактних конструкцій, нормативних приписів, незабезпечених ефективними засобами реагування на їх порушення, тощо [82, с. 5].

Існують різні види прогалин у законодавстві: залежно від часу їх виникнення виділяють первісні прогалини, тобто ті, які існують на момент набрання чинності нормативно-правовими актами, та наступні прогалини, тобто існують в результаті подальшого суспільного розвитку та, які регулюються правом; залежно від можливості подолання прогалин під час

правозастосування виділяють переборні й непереборні прогалини; також існують умисні та ненавмисні, повні та часткові прогалини [129, с. 135–136].

В еколого-правовій науці багато років зверталася увага на низьку ефективність екологічного права у зв'язку з наявністю дефектів і прогалин у правовому регулюванні відносин з охорони навколишнього середовища, кількістю декларативних норм, нерозвиненістю окремих еколого-правових заходів, обґрунтовувалася необхідність вдосконалення еколого-правового механізму [7].

На існування прогалин також звертає увагу й Сірант М.М., яка у своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що розвиненість, послідовність і системність державних зусиль України в сфері забезпечення захисту біологічного різноманіття не виключає наявності окремих прогалин і проблемних аспектів, які потребують належної уваги. До таких прогалин остання відносить: відсутність окремого законодавчого акта, який встановлює комплексні нормативні основи регулювання питань захисту біологічного різноманіття; обмежений прогрес в питаннях міжнародно-правового співробітництва у сфері захисту біологічного різноманіття Чорного моря [163, с. 111-112].

У свою чергу, Коваленко Т.О. звертає увагу, що невирішеною залишається проблема розмежування повноважень між органами державної влади галузевої та спеціальної компетенції у сфері регулювання земельних відносин, що має своїм наслідком дублювання функцій, видання суперечливих підзаконних нормативно-правових актів тощо [83, с. 248].

З огляду на викладене, причини виникнення прогалин можуть бути різні: відставання нормотворчості від сучасного суспільного життя, невміння законодавця відтворити в нормах права всі можливі ситуації, які потребують правового регулювання, недосконале використання юридичної техніки тощо. Часто це проявляється у вигляді закріплення у законодавстві вузько відомчих або егоїстичних інтересів або ж неадекватного (необ'єктивного)

відображення та закріплення у нормах права сутнісних актуалізованих соціальних потреб.

Важливу роль у розвитку сучасного екологічного права в Україні належить міжнародному законодавству, яке поступово імплементується у вітчизняне законодавство. Проте, як вже зазначено, однією з проблем правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні є повільний процес провадження адаптації законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища до правового доробку стандартів Європейського Союзу. У той же час, необхідно звернути увагу, що Україна є учасницею більше 20 міжнародних конвенцій та багатосторонніх угод, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, а саме:

а) хартії та декларації: Стокгольмська декларація (1972), Декларація Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища і розвитку (1992); Всесвітня хартія природи (1982);

б) конвенції: Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (1991), , Конвенція про біологічне різноманіття (1992), Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (1992), Конвенція про цивільну відповідальність за екологічну шкоду (1993), Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Оргуська конвенція) (1998), Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин, до якої приєдналась Україна відповідно до Закону України від 19.03.99, Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19.09.79, до якої приєдналась Україна у 1996 році; Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як середовища існування водоплавних птахів, від 02.02.71 (Україна приєдналась у 1996 році) Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду, Конвенція про заборону розроблення, виробництва і накопичення

запасів бактеріологічної (біологічної) і токсичної зброї і про їх знищення, Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини, тощо.

в) угоди: Європейська Угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів, до якої приєдналась Україна у 2000 р.; Угода між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та Міністерством охорони навколишнього середовища, природних ресурсів і лісового господарства Республіки Польщі про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища, яка підписана у Варшаві 18.05.92;

г) меморандуми: Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки в галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру від 05.06.00 та ін.

д) договори: Договір між Урядом України та Урядом Республіки Польща «Про оперативне сповіщення про ядерні аварії, обмін інформацією та співробітництво у галузі ядерної безпеки і радіаційного захисту», що підписано в Києві 24.05.93 з урахуванням Конвенції про оперативне сповіщення про ядерну аварію» від 26.09.86 (Конвенція МАГАТЕ) тощо.

Вирішення екологічних проблем в Україні, зокрема й забезпечення ефективного правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, можливе тільки в умовах активного й широкого співробітництва всіх країн у цій сфері. Здебільшого це зумовлено насамперед такими обставинами, як: вихід екологічних проблем за межі держави; зобов'язання України перед міжнародною спільнотою щодо охорони навколишнього середовища; необхідність обміну досвідом і технологіями між країнами [175]. За роки незалежності Україна, зробила великий крок у адаптації законодавства у сфері охорони навколишнього середовища до законодавства країн ЄС. Разом з тим, з невідомих причин, розвиток та адаптація національного законодавства у цій сфері до стандартів ЄС на сьогоднішній день сповільнився.

Слід зауважити, що сьогодні всі законотворчі зусилля у справі екологічного законодавства України з європейським правом спрямовані виключно на виконання вимог Угоди про асоціацію [105]. З цього слід зробити висновки, що загальною та основною тенденцією сучасного етапу розвитку та права навколишнього середовища ЄС є систематизація правових актів певної спрямованості та направлення, їх укрупнення шляхом об'єднання правового регулювання суспільно-споріднених відносин. Що є прикладом водне право Європейського Союзу, а саме розрізнені раніше директиви і регламенти поступово змінюються у систематизоване укрупнення актами європейського права та більш доступними у правозастосуванні. В юридичному вимірі слід проявити відповідну увагу в тенденцію що намагатися слідувати їй в процесі законотворчої роботи з приведенням у відповідність екологічного законодавства України та Європейського Союзу.

Таким чином, ми бачимо тісний та нерозривний взаємозв'язок національного екологічного законодавства та міжнародного права у вказаній сфері. Це пов'язано, на нашу думку, з оновленим підходом до розуміння екологічних проблем та необхідності акумуляції спільних дій для їх розв'язання. На сьогодні межі екологічних проблем та необхідності вчинення реальних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища вже давно вийшли за межі компетенції однієї держави, оскільки вплив від негативних чинників порушення екологічного законодавства часто поширюється й на суміжні держави, а отже, впливає й на рівень екологічної захищеності громадян інших країн. Досить згадати з цього приводу аварію на Чорнобильській атомній електростанції, яка стала реальною загрозою не лише для України, а й сусідніх країн.

Якщо ж говорити про сучасні проблеми правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, то до таких проблем пропонуємо віднести такі: 1) досить широку нормативно-правову базу та низький рівень регламентації порядку

регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища; 2) окремі прогалини в законодавстві у відповідній сфері; 3) повільний процес адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу.

3.2 Зарубіжний досвід нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та можливості його використання в Україні

Проблеми екології для міжнародної спільноти набули глобального характеру. Відповідно, особливо гостро відчувається необхідність в ефективному міжнародному співробітництві, яке як ніколи потрібне для ефективного та врівноваженого регулювання елементів охорони довкілля. Міжнародна співпраця є головним фактором встановлення глобальної економіко-екологічної спільноти суспільства та держав. А саме, особливої актуальності набувають дослідження, що пов'язані із розробленням цілісного та ефективного механізму в регулюванні нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Саме ці дослідження важливо проводити з урахуванням досвіду різних країн у вирішенні екологічних проблем.

Так, Україна, як демократична держава у якій проголошено, що кожен має право на безпечне життя і здоров'я та на відшкодування завданої від довкілля порушенням цього права шкоди, розробляє законодавство та систему заходів направлених на охорону навколишнього природного середовища. Разом з тим, на попри величезні позитивні зрушення у вказаному напрямку, на даний час виникає ціла низка проблем пов'язаних із забезпеченням ефективного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Більше того, на даний час

виникають питання стосовно пошуку нових шляхів здійснення такого нагляду (контролю), зважаючи на те, що охорона навколишнього природного середовища охоплює велику кількість правовідносин. У той же час, одним із ключових напрямів міжнародної інтеграції в ХХІ ст., на що доцільно звернути увагу, є охорона навколишнього природного середовища. Незважаючи на це, та враховуючи конституційний обов'язок держави щодо охорони довкілля, Україна майже не приділяє уваги інтеграційним зусиллям в екологічній сфері.

Крім того, ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено, що «до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, крім іншого, належить здійснення міжнародного співробітництва з питань охорони навколишнього природного середовища, вивчення, узагальнення і поширення міжнародного досвіду в цій галузі, організація виконання зобов'язань України відповідно до міжнародних угод з питань охорони навколишнього природного середовища» [62].

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС висуває нові вимоги до державного регулювання охорони навколишнього природного середовища України відповідно до європейських стандартів. Тому головною умовою використання означених інструментів державного регулювання є удосконалення чинного природоохоронного законодавства України, розробка законодавчих актів, які стосуватимуться субсидування, кредитування, квотування, систем застави та інше, що має призвести до збільшення інвестування в охорону навколишнього природного середовища.

З огляду на викладене, вбачається, що для здійснення ефективного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, є необхідним проведення дослідження досвіду зарубіжних країн у вказаному напрямку та дослідження можливості запровадження зазначеного досвіду в реаліях сьогодення України. Така практика дослідження та запровадження іноземного досвіду із вказаної проблематики, зумовлена ще й тим, що в

такому випадку, можна не тільки віднайти нові прийоми та засоби нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а й врахувати помилки пов'язанні із запровадженням таких нагляду й контролю, а також недоліки правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, що виникали у вказаних країнах.

Україна як учасник міжнародних організацій, бере активну участь у їх діяльності, зокрема у вирішенні глобальних та регіональних проблем охорони навколишнього середовища (ЮНЕП, ЮНЕСКО, ВООЗ та інші), в галузі ядерної та радіаційної безпеки у рамках програми ТАСІС співпрацює із МАГАТЕ та Європейським Союзом. Як учасник ООН, Україна підписала та ратифікувала 20 міжнародних конвенцій у сфері охорони навколишнього природного середовища, підписала більше 40 міжнародних угод із різними країнами. Україна активно приймала участь у Всесвітній зустрічі глав держав та урядів в Ріо-де-Жанейро у 1992 році та Йоганнесбурзі у 2002 році, де підписала прийняті програмні документи та реалізує їх на національному рівні.

Досліджуючи охорону навколишнього природного середовища на міжнародному рівні, доцільно навести приклади викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря у натуральному виразі. Наразі, серед європейських країн найбільші викиди у Німеччині, значні обсяги також у Франції, Польщі, Італії та Іспанії, але обсяги викидів у цих країнах не перевищують показник України. Проте з урахуванням площі країн перші місця по викидам на квадратний кілометр посідають Словенія, Бельгія, Нідерланди. Викиди на квадратний метр в Україні менші, ніж у Великобританії, Німеччині і Польщі. У абсолютному виразі Україна займає перше місце з досліджуваних країн по обсягам викидів у атмосферне повітря і друге після Німеччини по утворенню відходів. При цьому, у Європі викиди від виробництва і постачання електроенергії та використання енергії у промисловості значно різняться і утворюють від 3 до 60% усіх викидів у

атмосферу. У сфері поводження з відходами у багатьох країнах, наприклад, у Німеччині, Франції та Польщі більше 60% оброблених відходів піддаються відновленню, а розміщення відходів займає не більше 30%, у той час як в Україні розміщення відходів є основним способом поводження з відходами, його частка становила 65%. Отже, проблеми забруднення довкілля актуальні також і для країн Європи, і у досліджуваному періоді у розрахунку обсягів забруднень на один квадратний кілометр площі, Україна має менші показники, ніж, наприклад, Німеччина, Великобританія, Франція та Польща [76, с. 16].

Зарубіжна практика свідчить, що в економічно розвинутих країнах основою всієї системи захисту навколишнього середовища де головне державне регулювання, як значні пріоритети що надаються економічному стимулюванню і підтримці підприємництва, яке розвивається в напрямках екологізації суспільного виробництва.

Досвід провідних країн свідчить, що в екологічній сфері головну роль відіграє інноваційна діяльність держави, як: реалізація великомасштабних основних проектів (США, Велика Британія, Франція); розповсюдження нововведень та створення сприятливого інноваційного середовища, раціоналізація та структура економіки (Німеччина, Швеція, Швейцарія); розвиток відповідної інфраструктури (Японія, Південна Корея) [126, с. 11]. Тобто практика цих країн у контексті збереження довкілля зорієнтована насамперед на впровадженням інноваційних технологій та попередження негативних наслідків від антропогенного впливу на навколишнє природне середовище, а не на подолання наслідків від вже завданої шкоди навколишньому середовищу [81, с. 153-154].

Разом з цим, зарубіжний досвід засвідчує, що механізм регулювання сфери природокористування характеризується наявністю симбіозу заходів кредитного та податкового характеру. Серед останніх, досить популярними та дієвими є саме заходи пов'язані з наданням державою фінансової допомоги приватному сектору. Формами здійснення такої допомоги є: безпосередні

цільові субсидії (централізовані чи місцеві); прямі позики для реалізації природоохоронних проектів та програм.

Податкові пільги досить поширені в зарубіжній практиці формою вираження субсидій. Зниження податків на екологічні автомобілі, електромобілі застосовується в Норвегії, Швеції, Німеччині, Австрії і Нідерландах. В Іспанії поряд з податковими пільгами надають їй особливі пільги в розмірі до 30% від інвестиційних витрат на дослідну діяльність, що спрямовані на моніторинг викидів у навколишнє середовище [76].

Компоненти екологічного податку в Україні мають дещо схожі ознаки з екологічними податками, які діють у країнах ЄС. До таких можна віднести: податок на забруднення атмосферного повітря та скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти та розміщення відходів, податки за забруднення, податки за обсяги та електричної енергії, тощо. Крім вказаного, в Україні існують податки, які на відміну від європейських країн, застосовуються окремо від екологічного. Зокрема, це рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів, води, користування надрами чи, наприклад, транспортні податки та податки на ресурси в ЄС [76, с. 17].

У той же час, доцільно зауважити, що попри позитивне у сфері оподаткування, не виключені випадки недоцільних змін у цій сфері та отримання негативних ефектів.

Останнім часом у досить розвинених країнах сильно формується ринок екологічних послуг. Фірми та компанії купують, чи продають та перерозподіляють права на забруднення. Тобто ринкова форма, як первісний дозвіл а саме (ліцензія) на рівень забруднення. Організація, що його отримала, має додержуватися встановлених норм шляхом вкладення інвестицій в очисні споруди та технології. Якщо фінансово вона не спроможна, то має право придбати дозвіл у іншого підприємства, що досягло меншого рівня викидів, ніж передбачалося на час видачі дозволу-ліцензії. Органи управління які відстежують еквівалентність угод та контролюють загальний вплив на природу щоб не зростав [106]. Головним з напрямів

міжнародного природоохоронного співробітництва в застосуванні механізмів Кіотського протоколу. На думку дослідників, гнучкі механізми цього протоколу, тобто торгівля квотами на викиди парникових газів і проекти зі скороченням таких викидів, мають стати джерелами інвестицій в економіку держави. У цьому напрямі 18.10.2006 прийнято Закон України «Про ратифікацію поправок до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар» [70]. Отже, Україна продемонструвала високий державний рівень щодо вирішення загальносвітової проблеми забруднення озонового шару та приєдналась до умов протоколу.

Щодо екологічної політики країн ЄС, то доцільно зауважити, що остання здійснюється відповідно до розроблених програм дій ЄС з охорони навколишнього природного середовища та відповідно до визначених пріоритетів у сфері охорони навколишнього середовища, закріплених у відповідних стратегіях. Крім цього, діяльність та розвиток економіки у європейських країнах діє на підставі принципу «забруднювач платить». З цього слідує, що екологічна політика розвинених країн будується на основі створення таких умов, за яких підприємству вигідніше зменшити забруднення навколишнього природного середовища.

Тому, для Європейської моделі соціальної відповідальності бізнесу характерне значне втручання держави в соціально-економічні процеси, зокрема в економіку, зайнятість та екологію (що також корелюється із високою часткою перерозподілу ВВП через державні бюджети – до 45%). Головне її завдання – формування відповідального ставлення перед працівниками й місцевими громадами. Відповідно, державний вплив поширюється на умови та охорону праці, рівень заробітної плати, обсяги випуску продукції й надання послуг, екологію, зайнятість, соціальні гарантії [75, с. 4].

Прикладом є, досвід розвинених європейських країн дозволяє зробити висновки за застосування ефективних важелів і інструментів у сфері охорони навколишнього природного середовища. Слід зауважити, серед

європейських країн прикладом ефективного використання економічних принципів у реалізацію екологічної політики є Польща, країна, використання досвіду якої є доцільно корисним та як внаслідок успішного втілення механізму екологічної політики та схожості з Україною природних та соціальних умов. Польща дотримується головного пріоритету екологічної безпеки, загально визнаного для всіх країн ЄС – з недопущенням забруднення довкілля шляхом екологічної передбачливості і розважливості. Втілюється це у використання так званих «найкращих та доступних технологій» (Best Available Technology (BAT), а саме застосування таких методів виробництва, що на сучасному рівні науково-технічних знань дають можливі гарантії та якомога вищі екологічні безпеки). BAT був запроваджений у 1984 році директивою 84/360 ЄЕС для боротьби з промисловими забрудненнями атмосферного повітря. До ринкових регуляторів природокористування, що використовувалися в Польщі належать до: екологічного податку; податкові пільги та субсидії; пільгові позики; платежі за забруднення і довкілля; реформа і ціноутворення. Що засвідчує досвід Польщі, завдяки диференціації на ціни і екологічно-забруднену та екологічно чисту продукцію слід досягти позитивних результатів та зменшенні забруднення довкілля [5].

Вказаний досвід є надзвичайно позитивним й для України, адже на сьогоднішній день, в нашій країні не запроваджено дієвий пріоритет екологічної політики, який вже є загально визнаний для всіх країн ЄС – недопущення забруднення природного середовища шляхом екологічної передбачливості та розважливості. Разом з тим, у випадку оголошення відповідної програми підтримки, а також проведення відбору таких соціальних ініціатив та проєктів, можна було б значно підвищити ефективність всього механізму адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища.

З приводу дослідження охорони навколишнього природного середовища, як одного з найважливіших заходів, слід навести позитивний

досвід Японії, у якій охорона довкілля також є одним із пріоритетних питань. Екологічна політика Японії базується на таких економічних інструментах: пільгове оподаткування та кредитування екологічних заходів; система державного субсидування екологічних ініціатив бізнесу. У сфері оцінки впливу на навколишнє природне середовище має попереджувальний характер, вибудована на принципі «попередити негативний вплив на навколишнє середовище значно легше, ніж виправити наслідки цього негативного впливу», що підвищує статус екологічної експертизи серед інших форм і методів управління природокористуванням. До головних напрямів діяльності держави у сфері охорони довкілля в Японії є: впровадження стандартів його якості; організація наукових досліджень з проблем навколишнього середовища; формування системи моніторингу; впровадження програм контролю за забрудненням. Основними рисами механізму охорони природи є: широке використання передових технологій та новітніх досягнень в галузі її охорони; консолідація владних структур та приватного бізнесу навколо вирішення екологічних проблем; значне поширення програмно-цільового управління; активна участь у вирішенні глобальних екологічних проблем; широке використання системи компенсацій за шкоду від забруднення довкілля. В країні розроблені найжорсткіші у світі санітарно-гігієнічні стандарти якості води, впроваджені високі стандарти озеленення новобудов, затінювання перешкод радіохвилями, ведеться контроль за виробництвом фреонів. Так, для того, щоб підтримувати непереривний економічний зріст, не дивлячись на обмежені водні ресурси, Японія масово запроваджує в промисловості ефективні технологічні системи, які зберігають воду. Зокрема, це мембранні технології: мембрана для мікрофільтрації, мембрана для ультрафільтрації, мембрана для нанофільтрації, мембрана зворотного осмосу, а також технології захисту від землетрусів та запобігання витокам [191].

Для Японії також характерним є запровадження одного із найсуворіших у світі нормативів, що стосується атмосферного повітря. Для

порівняння з іншими країнами, саме у Японії вказаний норматив перевищує свої показники у 2 та навіть 3 рази. Саме такі економічні заходи, тобто визначені платежі за використанні природних ресурсів, у подальшому спрямовуються на фінансування різного роду проектів у сфері охорони навколишнього природного середовища, аналогічно як і податки, наприклад на викиди сірки чи на споживання бензину запровадження підвищеного податку на придбання земель [173].

З огляду на вказане, вважаємо, що запровадження вказаного досвіду у сфері охорони навколишнього природного середовища є необхідним і в Україні, адже на сьогоднішній день, в країні, на жаль, не діють запроваджені санітарно-гігієнічні стандарти, не використовуються передові технології досягнень в галузі її охорони та широке використання системи компенсацій за шкоду від забруднення довкілля. Позитивним досвідом Японії для України є також стандартизація робіт з екологічного експортування та їх комп'ютеризація.

Аналізуючи досвід США у сфері охорони навколишнього природного середовища є необхідним відмітити той факт, що з кінця 60-х рр. ХХ ст. забруднення навколишнього природного середовища стало однією з основних проблем. Ця проблема була пов'язаною насамперед з економічним зростанням даної держави. Саме в цей період своєї граничної межі досягли проблеми екології, у зв'язку з чим ставлення до них змінилося кардинально. У 70-ті рр. були запроваджені стандарти якості навколишнього природного середовища. Однак, зважаючи на достатньо складну ситуацію, яка існувала на той час у США, уряду вдалося не лише призупинити подальше забруднення навколишнього природного середовища, але і поліпшити його якість [23, с.138]. Так, у США для кожного штату окремо пропонуються та встановлюються окремі конкретні заходи у сфері охорони навколишнього природного середовища, які відповідають планам розвитку для кожного регіону. Вказана прерогатива належить саме федеральному Агентству з охорони природи. Ефективним засобом контролю за викидами є

запровадження Агентством з охорони навколишнього середовища США «дозволів» на допустиму кількість забруднюючих речовин, та можуть бути викинуті у навколишнє середовище. Ці заходи дають можливість організаціям, обсяг викидів забруднюючих речовин яких є меншим, аніж встановлений для них ліміт, надавати свої права іншим фірмам. У держав створюється «ринок прав» на забруднення навколишнього середовища. Сформувавши банк ліцензій на забруднення навколишнього середовища, уряд США покращить екологічну ситуацію в країні [161].

У формуванні екологічного права США велике значення також мають судові роз'яснення та доктрини. Серед них, наприклад, доктрина пріоритету публічного права (Public Trust Doctrine), згідно з якою в державі визнається пріоритет громадських інтересів перед приватними. Ця доктрина - принцип американського екологічного права і застосовується не лише для вирішення спорів екологічно-правового характеру, а й для реалізації природоохоронних заходів. У Конституції США не зазначені основні норми щодо охорони навколишнього середовища. Проте ця прогалина компенсується шляхом застосування такого юридичного прийому, як тлумачення тексту Конституції законодавцями та суддями згідно із загальноприйнятими доктринами, традиціями та здоровим глуздом. Крім того, у Конституції не розмежовані функції органів державної влади щодо екологічного управління. Однак, цей недолік також компенсується за допомогою судового тлумачення [51].

У США питання охорони навколишнього середовища вирішується крізь призму не тільки різноманітних субсидій, позик, податків, зборів, штрафів, кредитів квот, пов'язаних зі скороченням викидів шкідливих речовин, а й необхідністю застосування на підприємствах оновлених механізмів очисного устаткування. Своєчасність такого оновлення очисного устаткування забезпечується зменшеним терміном амортизації обладнання, наданням податкової знижки у розмірі 10% на очисне устаткування, а також наданням відповідних податкових пільг. Так, майже в 30 штатах очисні споруди та обладнання не обкладалися податком на власність, у 24 штатах ця

категорія промислового обладнання звільнена від податків із продажу; у 16 штатах не стягують податків за оренду очисного обладнання [75, с.3].

Цікавою щодо дослідження є й система екологічного законодавства США, яка складається із загальних законів, які торкалися екологічної оцінки та спеціальних, що мають на меті захист конкретних природних ресурсів. В США активного розвитку набула й система добровільного усунення порушень екологічного законодавства, що діє паралельно із державною службою контролю. Виконання завдань покладено на Агентство з охорони навколишнього середовища США (EPA), яке також уповноважене на стягнення штрафів, порушення кримінальних справ тощо. Діапазон штрафів, які накладає Агентство, досить широкий: за забруднення повітря до 356 тис. доларів, за забруднення питної води - до 1,3 млн доларів, за виснаження землі - до 93,7 тис. доларів. Особливого значення набуває питання притягнення порушників до кримінальної відповідальності за порушення екологічного законодавства, яка передбачена в основному федеральним законодавством, а в ряді випадків - і законодавством окремих штатів. Майже всі основні федеральні закони в галузі охорони навколишнього середовища містять статті про кримінальну відповідальність за їх вчинення [188].

Крім цього, Закон «Про продовольчу безпеку» (1985 р.) у США став потужним фактором, який значно обмежив розвиток ерозійних процесів. Цей закон передбачив оренду державою у фермерів земель, найбільш уражених ерозією. Фермери одержують грошову компенсацію за вивід земель з обігу. В розмірі 50% матеріальної допомоги у вигляді видатків чи державного технічного сприяння можливо отримати у разі залуження цих земель створення на них лісових насаджень [179, с. 143].

З огляду на вказаний досвід США, а також на необхідність забезпечення ефективного нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, вважаємо за необхідне активне запровадження подібної процедури «дозволів» на допустиму кількість забруднюючих речовин, що можуть бути викинуті у навколишнє середовище і в Україні.

Слід пояснити, що саме цей захід надасть можливість підприємствам, установам чи організаціям продавати свої права на обсяг викидів забруднюючих речовин іншим суб'єктам. Вказане сприятиме покращенню екологічної ситуації в країні.

Таким чином, підсумовуючи викладене, необхідно відмітити, що для України зарубіжний досвід нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є досить цінним. На жаль, враховуючи досить негативну екологічну ситуацію, яка має місце в країні, обмежений час на власний розвиток у сфері природоохорони та пошук ефективних шляхів вирішення питань охорони навколишнього природного середовища, недостатність фінансування, Україна на даний період розвитку позбавлена можливості ефективно та швидко вирішувати та втілювати в життя програми у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Аналіз зарубіжного досвіду нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища засвідчив необхідність створення гнучкого механізму, який має включати комплекс взаємопов'язаних елементів, спрямованих на збереження і поліпшення якості навколишнього середовища. Це можливо реалізувати шляхом розроблення нових та вдосконалення наявних інструментів нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Інтеграція України у світове економічне співтовариство пов'язана з необхідністю адаптації до нових принципів регулювання природоохоронної діяльності та формування відповідної нормативно-правової системи. Тому, враховуючи зарубіжний досвід нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та можливості його використання в Україні, пропонуємо, поряд з іншим, забезпечити активне використання ринкових регуляторів природокористування, які використовуються позитивно використовуються не тільки в країнах ЄС, але й у всьому світі. До таких регуляторів віднесемо: ціноутворення, тобто диференціацію цін на екологічно чисту та екологічно забруднену продукцію; використання найкращих доступних технологій та

недопущення забруднення природного середовища шляхом екологічної передбачливості та розважливості; платежі за забруднення навколишнього природного середовища та інші шкідливі впливи на довкілля; побудова екологічної політики України на основі принципу створення таких умов, за яких підприємству вигідніше зменшити забруднення навколишнього природного середовища.

З огляду на викладене дослідження, виділяємо такі основні можливості використання в Україні зарубіжного досвіду:

1) з позитивного досвіду Польщі – запровадження пріоритету екологічної політики – недопущення забруднення природного середовища шляхом екологічної передбачливості та розважливості, що у випадку оголошення відповідної програми підтримки, а також проведення відбору таких соціальних ініціатив та проектів, можна було б значно підвищити ефективність всього механізму адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

2) з позитивного досвіду Японії – запровадження суворих та дієвих санітарно-гігієнічних стандартів, використання передових технологічних досягнень в галузі охорони навколишнього природного середовища та широке використання системи компенсацій за шкоду від забруднення довкілля. Позитивним досвідом Японії для України є також стандартизація робіт з екологічного експортування та їх комп'ютеризація;

3) з позитивного досвіду США – активне запровадження процедури надання «дозволів» на допустиму кількість забруднюючих речовин, що можуть бути викинуті у навколишнє середовище, та можливість їх продажу (обміну). Слід пояснити, що саме цей захід надасть можливість підприємствам, установам чи організаціям продавати свої права на обсяг викидів забруднюючих речовин іншим суб'єктам. Вказане сприятиме покращенню екологічної ситуації в країні.

3.3 Напрями підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища

Є очевидним те, що досягнення якнайкращого результату від провадження будь-якою діяльності є головною метою провадження такої діяльності. Не виключенням в даному випадку слугує підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, оскільки перед Україною у зв'язку з розвитком промисловості, енергетики, сільського господарства, транспорту, житлово-комунального господарства, проблемами утилізації промислових відходів, подоланням екологічних наслідків військової діяльності, постали нові екологічні виклики та загрози. Тому, досягнення позитивного результату у сфері охорони навколишнього природного середовища можливе тільки у випадку ефективного провадження відповідної діяльності з нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, зважаючи на те, що вказану ефективність зумовлює низка об'єктивно існуючих факторів. Тому, головною метою під час дослідження вказаної проблематики є пошук шляхів підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, тобто зменшення впливу дезорганізуючих факторів та підвищення впливу факторів, які поліпшують здійснення вказаної діяльності.

Разом з цим, не зважаючи на діяльність органів державного нагляду та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічна ситуація в Україні з кожним роком загострюється. Внаслідок цього різко зростає загроза довкіллю і здоров'ю громадян. Таке складне становище в першу чергу потребує нових, ефективніших та цілеспрямованих дій усіх органів державної влади.

Крім цього, динамічні зміни розвитку суспільних відносин, наявність проблем правового регулювання у багатьох сферах, зокрема й у сфері охорони навколишнього природного середовища, потребують негайного комплексного дослідження для вирішення не тільки теоретичних, але й практичних питань підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання, в тому числі й щодо нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища.

Поняття «ефективність» теоретико-правова наука трактує по-різному. По-перше, ефективність розуміє як співвідношення між метою та результатом, який досягається. По-друге, теоретико-правова наука пояснює як здатність приводити відносини, що виникають у суспільстві, до позитивного результату [100, с. 7; 189, с. 95]. Фактично в межах цих підходів і формується більшість точок зору на категорію природу ефективності адміністративно-правового регулювання.

Досліджуючи природу ефективності адміністративно-правового регулювання, приходимо до висновку про існування цілого розмаїття поглядів науковців на її сутність, складові та про наявність цілої низки факторів ефективності адміністративно-правового регулювання.

З огляду на вказане, слід зауважити, що на ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища впливає низка об'єктивно існуючих факторів різного роду, які діють як дезорганізуючи або стимулюючи, залежно від рівня їх впливу. У зв'язку з цим логічним є висновок, що для дослідження шляхів підвищення ефективності регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища для початку необхідно дослідити категоріальний апарат та чинники, які впливають на таку ефективність та фактично зумовлюють її. Тому, пропонуємо перейти до дослідження поняття ефективності адміністративно-правового регулювання, чинників, що впливають на ефективність, а вже

потім на основі вказаного дослідження розробити висновок про напрями підвищення такої ефективності.

Так, деякі науковці визначають, що під поняттям ефективності адміністративно-правового регулювання необхідно розуміти співвідношення між фактичними результатами правового регулювання й тими соціальними цілями, яких намагаються досягнути [141, с. 95]. Ефективність адміністративно-правового регулювання у розумінні Іванченка В.А., це саме співвідношення між метою, яка визначена для певного виду діяльності, тобто правового регулювання, та реальними результатами суспільних відносин, або як міра досягнутого очікуваного результату правового регулювання [73, с. 202]. Наприклад, О.М. Мельник, дотримується позиції, що досліджуване поняття необхідно розуміти як результативну характеристику його діяння (активної дії), яка вказує на можливість права вирішувати завдання та різного роду проблеми [109, с. 127].

У свою чергу, ряд вчених, серед яких О.В. Петришин, Є.Б. Ручкін, В.Д. Ткаченко, М.В. Цвік, під ефективністю адміністративно-правового регулювання розуміють міру його результативності, яка має свій прояв у співвідношенні фактичних наслідків дії з очікуваними наслідками дії права на суспільно-побутові відносини [180, с. 223]. С.М. Балабан, досліджуючи ефективність адміністративно-правового регулювання, останнє визначає як ступінь відповідності його цілей об'єктивним соціальним потребам, міру їх реального задоволення, а також відповідності прогресивним тенденціям суспільного розвитку в перспективі [13, с. 16].

У викладених позиціях прослідковується певні тенденції при формулюванні визначення ефективності адміністративно-правового регулювання, які проявляються у декількох основних підходах. Так, більшість із зазначених наукових підходів до розуміння зазначеного поняття ґрунтуються на комплексному аспекті, наголошуючи на необхідності при визначенні ефективності адміністративно-правового регулювання враховувати як структурні елементи механізму адміністративно-правового регулювання

(стадії, методи, способи, типи адміністративно-правового регулювання), так і його функціональні компоненти (юридичні норми, правовідносини, акти застосування й реалізації адміністративно-правових норм) [148, с. 154–157]. Натомість, інша частина науковців наголошує лише на основних чинниках, що забезпечують ефективність адміністративно-правового регулювання, як відповідність норм права рівню соціально-економічного розвитку суспільства та його реальним потребам; рівень досконалості законодавства; рівень правової культури громадян; рівень правосвідомості суб'єктів правозастосовної діяльності [35, с. 370–373]. Третя частина науковців, крім суто юридичних чинників ефективності адміністративно-правового регулювання, виокремлюють також політичні, економічні, організаційні, морально-етичні, інформаційні, соціально-психологічні, тощо.

Для будь-якого соціального інституту центральним питанням є питання ефективності, що притаманне і для адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

А.О. Рибалкін вказує, що механізм впливу факторів на адміністративно-правове забезпечення вельми складний: деякі з них або впливають на адміністративно-правове забезпечення безпосередньо, або ж вплив тих самих факторів опосередковується цілою низкою проміжних ланок. З усієї багаточисельної кількості факторів, які здійснюють вплив на проведення адміністративно-правового забезпечення, передусім доцільно виділити для розгляду так звані «загальні» фактори, тобто такі, що впливають на створення, розвиток та діяльність всіх суспільних відносин. Класифікація факторів за характером впливу дозволяє виділити насамперед фактори, що перебувають за межами правової системи. До них можна віднести економічні, політичні, ідеологічні, соціальні, психологічні та інші фактори, як об'єктивні умови розвитку та зміни. Вивчення процесів, що відбуваються, та їх тенденцій дозволяє своєчасно відчутти необхідність змін у системі адміністративно-правового забезпечення. Багато з цих факторів набувають тоді значення правоутворюючих факторів, оскільки в них

зароджується та виявляється об'єкт майбутнього правового регулювання [149, с. 12].

Тобто вбачається, що серед вчених популярною є думка, що ефективність адміністративно-правового регулювання визначається такими критеріями: досягнення поставленої мети, тобто пропорційність між цілями та досягнутим результатом; норма права повинна відповідати рівню суспільних відносин; сприяти економічному росту; підвищувати правосвідомість у суспільстві, а також бажання добровільно виконувати вимоги закону.

З огляду на викладене, приходимо до висновку, що ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища можна визначити як співвідношення форми поведінки, яка закріплена у диспозиції норми права, бажаному результату, який ставляться під час регулювання відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища за допомогою цієї норми права.

Ефективності адміністративно-правового регулювання притаманний певний набір специфічних характерних ознак, серед яких М. Сірант виокремлює такі ознаки, як: зниження рівня кількості правопорушень, відсутність «оскарження нормативно-правових актів у даній галузі, високий рівень реалізації законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, реальний захист публічних інтересів, правильне розуміння та застосування правових норм суб'єктами забезпечення екологічної рівноваги та безпеки» [164].

Оцінка ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища може здійснюватися основі критеріїв, які закріплено у «Методиці проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України,

дорученнями Прем'єр-міністра України», затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 18.05.2011 № 522. Вказаним актом визначено, що «ця методика застосовується під час проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України» [139].

Незважаючи на викладене, на даний час залишається дискусійним питання визначення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, оскільки існує ціла низка проблем у цій сфері, які дають підстави стверджувати, що необхідно здійснювати безперервну оцінку ефективності діючого адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони НПС.

Наявність проблем у сфері охорони НПС визнано у низці нормативно-правових актів. Зокрема, Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженою Законом України від 28.02.2019 № 2697-VIII [71], визначено, що першопричинами екологічних проблем України є:

«1) підпорядкованість екологічних пріоритетів економічній доцільності; неврахування наслідків для довкілля у законодавчих та нормативно-правових актах, зокрема у рішеннях Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади;

2) переважання ресурсо- та енергоємних галузей у структурі економіки із здебільшого негативним впливом на довкілля, що значно посилюється через неврегульованість законодавства при переході до ринкових умов господарювання;

3) фізичне та моральне зношення основних фондів у всіх галузях національної економіки;

4) неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів, зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища».

Також досить негативними першопричинами екологічних проблем України, визначених Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2030 року, на жаль є антропогенні фактори, що не оминули участь людини. Іншими проблемами варто назвати: негативний вплив людини та навколишнє середовище та нерозуміння необхідності його збереження, нераціональне використання природних ресурсів, надмірне використання компонентів навколишнього середовища в якості ресурсної бази виробництва, виснаження навколишнього природного середовища під впливом діяльності людини, незадовільний рівень дотримання природоохоронного законодавства та екологічних прав і обов'язків громадян, відсутність належного рівня притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства, недостатнє фінансування природоохоронних заходів, їх фінансування за залишковим принципом.

Державною стратегією управління лісами України до 2035 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1777-р від 29.12.2021, визначено, що основними проблемами у сфері лісового господарства є: обов'язковість встановлення рівноваги між екологічною та соціальною діяльністю у сфері ведення лісового господарства, дублювання повноважень та функцій, а також їх недосконалий розподіл; можливість виникнення конфліктів між суб'єктами лісового господарства, корупція, відсутність контролю за фінансовими та економічними заходами, застарілість інформації про лісові насадження, недостатнє фінансування заходів у сфері лісового господарства, відсутність організації з управління лісами

комунальної власності, недосконалість та іноді взагалі відсутність економічних важелів стимулювання природоохоронних і зберігаючих механізмів, сучасних технологій, їх окремих елементів у сфері охорони та природокористування, їх захисту та відтворення, в тому числі на землях, що належать особам на праві приватної власності тощо [151].

Стратегією екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.10.2021 р. № 1363-р також окреслено певні проблеми у сфері охорони навколишнього природного середовища та природних ресурсів. Серед основних виділено: викиди в атмосферне повітря, нераціональне використання природних ресурсів, виснаження природних об'єктів, недостатнє біорозмаїття для розвитку природно-заповідного фонду тощо. В окремий блок проблем виділено проблеми державного управління у цій сфері. Окремо наголошено на відсутності достатнього рівня розвитку інфраструктури та ефективної системи управління відходами, що призводить до масового утворення несанкціонованих звалищ відходів і численних порушень Закону України «Про відходи» та інших нормативно-правових актів [71].

Законодавцем у Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року визначено, що потребують розв'язання такі проблеми, які умовно можна розділи у такі групи:

1) щодо попередження негативним наслідками, це зокрема: «низький рівень запобігання кліматичним загрозам та точкове реагування щодо усунення наслідків і відшкодування збитків без подальшого стратегічного планування підходів до адаптації на середньо- та довгостроковий періоди; відсутність належної технічної бази для проведення необхідних вимірювань і спостережень за екологічними, у тому числі гідрометеорологічними, умовами та показниками»;

2) щодо навчання, проведення наукових досліджень та розроблення програмних документів і планів: «недостатня обізнаність громадянського

суспільства, бізнесу і центральних та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо проблематики зміни клімату та необхідності впровадження заходів з адаптації до зміни клімату; недостатній рівень інтеграції в програмні документи Кабінету Міністрів України та програми економічного і соціального розвитку областей, районів і міст питань адаптації до зміни клімату; нескоординованість наукових досліджень та проектів з питань адаптації до зміни клімату, відсутність механізму систематизації, аналізу та верифікації отриманих результатів; нестача кваліфікованих кадрів для планування у сфері адаптації до зміни клімату на національному та місцевому рівні; відсутність системних секторальних та міжсекторальних досліджень з оцінки ризиків, уразливості та прогнозування зміни клімату на національному та регіональному рівні»;

3) щодо фінансування та економічного стимулювання: «відсутність фінансового та економічного механізму запровадження заходів з адаптації до зміни клімату та недостатнє урахування питань адаптації до зміни клімату та сталого природокористування під час розвитку процесу децентралізації та розширення прав громад на природні ресурси» [71].

Законодавцем на рівні Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 №188/98-ВР визначено, що «ефективним засобом подолання екологічної кризи має стати правове забезпечення природоохоронної діяльності на основі практики застосування законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Основні напрями втілюватимуться за допомогою системи екологічного права. Правовий механізм має надати Основним напрямам чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти врегулюванню відносин у галузі екології, застосуванню превентивних, оперативних, стимулюючих і примусових заходів до юридичних та фізичних осіб щодо використання природних

ресурсів та їх відходів і юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства» [140].

На сьогодні існує 2 раціональні підходи для ефективного узагальнення, вивчення та проведення аналізу практики застосування законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Зокрема, перший підхід передбачає комплекс екологічних та економічних показників державного нагляду (контролю) за станом навколишнього природного середовища, другий – екологічні нормативи природокористування [140].

Удосконалення механізму адміністративно-правового гарантування екологічної безпеки передбачає удосконалення системи правових заходів, за допомогою яких здійснюється нормативне впорядкування організації й функціонування об'єктів управління, вплив на суспільні відносини у сфері гарантування екологічної безпеки з метою виконання суб'єктами встановлених обов'язків щодо охорони навколишнього середовища, захисту екологічних прав і свобод громадян [89, с. 186].

У свою чергу, Л. І. Юрченко зроблено висновок, що на сьогодні своєї актуальності набирає запровадження нових та вдосконалення вже існуючих законодавчих нормативних актів у сфері охорони навколишнього природного середовища, його використання та відтворення; введення комплексних державних кадастрів природних ресурсів, які охоплювали земельний, водний, гірничий, лісовий та інші; формування тотальної системи платності і політики цінна природні ресурси; контроль за дотриманням законів, стандартів, норм і лімітів, що стосуються експлуатації й охорони природних ресурсів [190, с. 192–200].

Наприклад, характеризуючи систему суб'єктів адміністративно-правового регулювання екологічної безпеки В. А. Лазаренко звернув увагу, що на тепер існує потреба в удосконалення чинного нормативно-правового регулювання екологічної безпеки, усунення прогалин та колізій правових норм, визначення кардинально нової ефективної та дієвої екологічної політики. Все викладене на думку автора надасть можливість забезпечити більшу

послідовність та системність законодавства у досліджуваній сфері. Крім цього, В. А. Лазаренко звернув увагу на недоліки, що існують у сфері охорони довкілля, зокрема, нечіткий розподіл обов'язків суб'єктів у сфері контролю (нагляду) щодо охорони навколишнього природного середовища, велика розгалуженість законодавчих нормативно-правових актів, ослаблена результативність роботи [3, с. 14, 18].

На сьогодні залишається потреба удосконалення охорони навколишнього природного середовища за наступними напрямками: 1) систематизація екологічного законодавства; 2) удосконалення управлінської та контрольної діяльності у сфері екологічного законодавства та реалізації державної політики у вказаній сфері; 3) правове заохочення громадян та їх екологічних об'єднань до здійснення природоохоронної діяльності; 4) посилення ролі еколого-правової освіти, культури і науки; 5) розвиток ядерного законодавства [89].

Окрім цього, законодавцем в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 28.02.2019 № 2697-VIII [71], визначено ряд потреб для підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, а саме: 1) удосконалення технологій у процесі природокористування; 2) відкриття можливості доступу до об'єктів військово-оборонного промислового комплексу для здійснення нагляду та контролю; 3) удосконалення системи інтегрованого екологічного управління та врахування екологічної складової під час розроблення та затвердження документів державного планування [71].

З викладеного, можемо зробити висновок, що першим безпосереднім (основним) фактором, що впливає та зумовлює ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони НПС є стан та особливості нормативно-правової бази у сфері охорони природного навколишнього середовища. Діяльність органів публічного адміністрування у сфері охорони НПС, як і будь-яка інша діяльність, повинна

бути чітко регламентована нормами чинного законодавства. Тому, є очевидним той факт, що якість правового регулювання здійснює найбільший вплив на ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища, адже в даному випадку норма права виступає в ролі основи під час побудови механізму адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони НПС. Тому, справедливим буде твердження, що підвищення якості правового регулювання та нормативно-правових актів у сфері охорони природного навколишнього середовища буде підвищувати і ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони природного навколишнього середовища.

Наступним фактором, який здійснює безпосередній вплив на ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є стан та особливості взаємодії органів публічного адміністрування під час здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Враховуючи той факт, що охорона навколишнього середовища має комплексний характер та охоплює одночасно декілька сфер суспільного життя, то при вказаному нагляді (контролі) задіяно велику кількість органів публічного адміністрування. Тому, під час проведення, як конкретних заходів спрямованих на охорону навколишнього природного середовища, так і реалізації державної політики у вказаному напрямку в цілому, є необхідним забезпечення належного рівня взаємодії між такими органами.

Останнім фактором, який безпосередньо впливає на ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є стан та особливості технічного забезпечення органів публічного адміністрування, на яких покладено обов'язок здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Вплив вказаного фактору на ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони

навколишнього природного середовища також є дуже значним, адже без належного матеріального та технічного забезпечення органи публічного адміністрування не в змозі забезпечити швидке та оперативне проведення заходів направлених на попередження негативного впливу на довкілля та здійснювати його охорону, що тягне за собою зниження ефективності вказаного забезпечення.

Таким чином, дослідивши основні чинники, які впливають на ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища вважаємо за необхідне запропонувати напрями підвищення такої ефективності, а саме:

1) вдосконалення регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та реалізації заходів направлених на здійснення такого нагляду (контролю). Даний напрямок підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони НПС включає в себе і продовження подальшої адаптації законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища до законодавства ЄС. Слід зауважити, що покращення адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, створить підґрунтя для здійснення вказаної діяльності, що в свою чергу призведе до підвищення ефективності вказаної діяльності;

2) підвищення ефективності взаємодії між органами публічного адміністрування, що уповноваженні на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

3) поліпшення технічного забезпечення органів публічного адміністрування, на яких покладено обов'язок здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Саме забезпечення таких суб'єктів всіма необхідними електронно-технічними приладами допоможе і підвищити ефективність охорони навколишнього природного середовища, і підвищити оперативність взаємодії підрозділів, які

уповноваженні здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Таким чином, слід зауважити на тому, що ефективність адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, залежить напряму від дії безпосередніх та опосередкованих чинників, які впливають на вказану діяльність органів публічного адміністрування, уповноважених здійснювати таку діяльність. Вивчення і визначення таких чинників, а також дослідження їх дії безпосередньо на суспільні відносини у сфері адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища дають можливість визначити чіткі напрямки підвищення ефективності вказаної діяльності.

Висновки до розділу 3

Проблемами правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: 1) досить велика кількість нормативно-правової бази та низький рівень регламентації порядку регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони НПС; 2) прогалини в законодавстві та 3) повільний процес провадження адаптації законодавства України у сфері запобігання домашньому насильству до правового доробку стандартів Європейського Союзу.

Основними можливостями використання в Україні зарубіжного досвіду є: з позитивного досвіду Польщі – запровадження пріоритету екологічної політики, тобто вжиття превентивних заходів щодо недопущення негативного впливу на довкілля шляхом запровадження прозорості та поміркованості, що у випадку оголошення відповідної програми підтримки, а також проведення відбору таких соціальних ініціатив та проектів, можна було б значно підвищити ефективність всього механізму адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони НПС; з

позитивного досвіду Японії – запровадження суворих та дієвих санітарно-гігієнічних стандартів, використання передових технологічних досягнень в галузі охорони навколишнього природного середовища та широке використання системи компенсацій за шкоду від забруднення довкілля. Позитивним досвідом Японії для України є також стандартизація робіт з екологічного експортування та їх комп'ютеризація; 3) з позитивного досвіду США – активне запровадження системи дозволів щодо допустимої кількості викидів у довкілля, а також можливість їх продажу (обміну) у разі невикористання. Слід пояснити, що саме цей захід сприятиме можливості підприємствам, установам чи організаціям продавати свої права на обсяг викидів забруднюючих речовин іншим суб'єктам. Вказане сприятиме покращенню екологічної ситуації в країні.

Напрямами підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є:

1) вдосконалення регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та реалізації заходів направлених на здійснення такого нагляду (контролю). Даний напрямок підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища включає в себе і продовження подальшої адаптації законодавства України у сфері охорони природного навколишнього середовища до законодавства ЄС. Слід зауважити, що покращення адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, створить підґрунтя для здійснення вказаної діяльності, що в свою чергу призведе до підвищення ефективності вказаної діяльності;

2) підвищення ефективності взаємодії між органами публічного адміністрування, що уповноваженні на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

3) поліпшення технічного забезпечення органів публічного адміністрування, на яких покладено обов'язок здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Саме забезпечення таких суб'єктів всіма необхідними електронно-технічними приладами допоможе і підвищити ефективність охорони навколишнього природного середовища, і підвищити оперативність взаємодії підрозділів, які уповноваженні здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертаційної роботи представлено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, яке полягає у наданні загально-теоретичної характеристики адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та на цій підставі визначенні проблем та напрямків удосконалення законодавства України у відповідній сфері з урахуванням вітчизняної практики та зарубіжного досвіду. У результаті здійсненого дослідження сформульовані висновки, спрямовані на досягнення поставленої мети, а також відповідні пропозиції та рекомендації.

1. Нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища – це встановлена законом діяльність спеціально уповноважених державних органів, їх посадових осіб та спеціалізованих екологічних формувань щодо забезпечення екологічного правопорядку, здійснення превентивних заходів, попередження та запобігання екологічним правопорушенням, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан довкілля, виявлення причин та умов, що сприяли таким правопорушенням, вжиття заходів щодо усунення завданої довкіллю шкоди, притягнення винних осіб до передбаченої законодавством відповідальності.

2. Метою адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: досягнення доброго стану довкілля, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону природного навколишнього середовища, раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів, де дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки до біологічних об'єктів навколишнього природного середовища з утворенням та дослідженням практичного використання генетично модифікованих організмів відкритої системи.

3. Завданнями адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: 1) створення політики держави у сфері охорони природного навколишнього середовища;

2) дотримання всіма державними органами, підприємствами, установами та організаціями, незалежно від форм власності і підпорядкування, а також громадянами положень законодавства про охорону природного навколишнього середовища; 3) додержання норм екологічної безпеки та використання природних ресурсів; 4) раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів; 5) дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки; 6) запобігання екологічним правопорушенням, виявлення порушень законодавства про охорону навколишнього природного середовища та притягнення винних до відповідальності.

4. Принципи адміністративного-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища за їх деталізацією та впливом на суспільні відносини класифікуються на: 1) загально-соціальні принципи; та 2) спеціально-юридичні принципи.

5. Правову основу регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, законодавство України, яке визначає правові засади нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, умовно можна поділити на п'ять рівнів: 1) Конституція, норми якої: а) є основою для використання природних ресурсів; б) безпосередньо встановлюють певні вимоги у сфері екології та захисті навколишнього середовища; в) закріплюють функції та повноваження органів державної влади у сфері екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища; 2) міжнародно-правові акти, предметом яких є регулювання адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також недопущення екологічних катастроф в різних суспільно-політичних умовах; 3) спеціальні нормативно-правові акти, що регулюють виключно нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища і є базисом для його реалізації; 4) нормативно-правові акти, що містять окремі норми або їх сукупність, які регулюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища в окремих умовах та сферах; 5)

підзаконні нормативно-правові акти у сфері нагляду та контролю при здійсненні охорони навколишнього природного середовища.

6. Адміністративно-правове регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища – це система пов'язаних між собою елементів, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований вплив на суспільні відносини, з метою досягнення доброго стану довкілля, забезпечення додержання вимог законодавства про охорону природного навколишнього середовища, раціональне використання, відтворення і охорона природних ресурсів, де дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки до біологічних об'єктів навколишнього природного середовища з утворенням та дослідженням практичного використання генетично модифікованих організмів відкритої системи.

7. Елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища залежно від їх впливу на функціонування такого механізму класифіковано на дві групи, а саме:

1) основні (системоутворюючі) елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. До основних (системоутворюючих) елементів адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища відносяться: а) інституційний елемент, тобто визначена система органів, на які покладено функції з контролю (нагляду) у сфері охорони навколишнього природного середовища; б) нормативно-правовий елемент, тобто наявність чітко визначеної системи нормативно-правових актів, якими визначено комплекс дій адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

2) допоміжні (системні) елементи адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього

природного середовища. До них відносяться: а) принципи; б) форми та методи; в) правовідносини.

8. Суб'єктами нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є суб'єкти: загальної компетенції; спеціальної компетенції; громадського контролю;

9. Адміністративно-правові форми нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища – це зовнішній вираз змісту дій, які вчиняються уповноваженими на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища суб'єктами, з метою безпосереднього втілення та забезпечення дієвого механізму нагляду (контролю). Саме таке визначення є найбільш повним та розкриває сутність та зміст адміністративно-правових форм нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

10. Адміністративно-правові методи нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища – це законодавчо закріплена сукупність загальнообов'язкових засобів, способів та прийомів, за допомогою яких здійснюється належний та ефективний нагляд та контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища.

11. Проблемами правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є: 1) досить велика кількість нормативно-правової бази та низький рівень регламентації порядку регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) прогалини в законодавстві та 3) повільний процес провадження адаптації законодавства України у сфері запобігання домашньому насильству до правового доробку стандартів Європейського Союзу.

12. Основними можливостями використання в Україні позитивного зарубіжного досвіду є: 1) з досвіду Польщі – запровадження пріоритету екологічної політики, тобто вжиття превентивних заходів щодо недопущення негативного впливу на довкілля шляхом запровадження прозорості та

поміркованості, що у випадку оголошення відповідної програми підтримки, а також проведення відбору таких соціальних ініціатив та проектів, можна було б значно підвищити ефективність всього механізму адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; 2) з досвіду Японії – запровадження суворих та дієвих санітарно-гігієнічних стандартів, використання передових технологічних досягнень в галузі охорони навколишнього природного середовища та широке використання системи компенсацій за шкоду від забруднення довкілля. Позитивним досвідом Японії для України є також стандартизація робіт з екологічного експортування та їх комп'ютеризація; 3) з досвіду США – активне запровадження системи дозволів щодо допустимої кількості викидів у довкілля, а також можливість їх продажу (обміну) у разі невикористання.

Напрямами підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є:

1) вдосконалення регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та реалізації заходів направлених на здійснення такого нагляду (контролю). Даний напрямок підвищення ефективності адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища включає в себе і продовження подальшої адаптації законодавства України у сфері охорони навколишнього природного середовища до законодавства ЄС. Слід зауважити, що покращення адміністративно-правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, створить підґрунтя для здійснення вказаної діяльності, що в свою чергу призведе до підвищення ефективності вказаної діяльності;

2) підвищення ефективності взаємодії між органами публічного адміністрування, що уповноваженні на здійснення нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища;

3) поліпшення технічного забезпечення органів публічного адміністрування, на яких покладено обов'язок здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Саме забезпечення таких суб'єктів всіма необхідними електронно-технічними приладами допоможе і підвищити ефективність охорони навколишнього природного середовища, і підвищити оперативність взаємодії підрозділів, які уповноваженні здійснювати нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: навч. посіб. / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Золота миля. 2011. 584 с.
2. Адміністративно-правові засади реалізації державного екологічного контролю за умов євроінтеграції. Абрамова Є.П., Бабєєва К.О., Іваненко Д.Д. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 9. С.170-181.
3. Азаренко В. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2010. 20 с.
4. Алексєєва Г. В. Поняття екологічної функції органів місцевого самоврядування в Україні. *Право і суспільство* № 3. 2016. URL : http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QpPLo6QiBpsJ:pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2016/3_2016/part_1/3.pdf+&cd=10&hl=ru&ct=clnk&gl=ua.
5. Аналіз досвіду Європейського співробітництва щодо формування і втілення інституцій та інструментів екологічної політики. Офіційний сайт Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/840/>.
6. Андрійко О. Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Правова держава*. 1993. Вип. 4. С. 49-53.
7. Андрушко І. П. Категорія «публічний інтерес» у конституційному праві: поняття та зміст. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 137–141.
8. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М. : Юрид. лит., 1997. 400 с.
9. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс. Т. 1 : Загальна частина. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
10. Бандурка О. О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07

«Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2002. 19 с.

11. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Х. : Основа, 1996. 398 с.

12. Бандурка О. М., Бугайчук К. Л., Гуменюк А. А. та ін. Адміністративне право України. Харків. 2004. 480 с.

13. Балабан С. М. Поняття ефективності адміністративно-правового регулювання. *Форум права : електрон. наук. фахове вид.* 2014. № 1. С. 14–18.

14. Бедрак Н. Зміст та особливості механізму адміністративно-правового регулювання туристичної галузі. *Адміністративне право.* 2009. № 6. С. 56–59.

15. Безпалова О. І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 9. С. 111–115.

16. Без дієвої європейської системи держекоконтролю в Україні і надалі безкарно завдаватимуть шкоду довкіллю. URL: <https://mepr.gov.ua/news/37441.html>.

17. Белєвцева В. До питання класифікації адміністративно-правових режимів. *Вісник Академії правових наук України.* 2009. № 2 (57). С. 103–111.

18. Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. М. та ін. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і фак. Харків : Право, 2000. 520 с.

19. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

20. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Богуцький В.В. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Битяка Ю.П. Харків: Право. 2010. 624 с.

21. Битяк Ю. П. Адміністративне право України. Харків : Право, 2013. 656 с.

22. Битяк Ю. П., Богуцький В. В. та ін. Адміністративне право України. Харків : Право, 2001. 528 с.

23. Боковикова Ю. В., Панова О.В. Зарубіжний досвід державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Актуальні проблеми державного управління 1(53). 2018. URL: http://www.irbis-nbu.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbu/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/apdy_2018_1_23.pdf.

24. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ: Ірпінь. ВТФ «Перун». 2005. С. 1728.

25. Ванчук І. Д. Спосіб правового регулювання: окремі аспекти. *Юридичний науковий журнал*. 2014. № 1. С. 8–11. URL : http://www.lsej.org.ua/1_2014/3.pdf

26. Великий енциклопедичний юридичний словник/ За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 992 с.

27. Величко Д.М. Джерела міжнародно-правового регулювання праці: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Харків, 2008. 22 с.

28. Вилегжаніна М. В. Функції нормативно-правового акта. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2010. №2. С. 31–36.

29. Вільний тлумачний словник. Новітній онлайн новий словник української мови. URL : <http://sum.in.ua/f/dovNillja>.

30. Вітвіцький С.С. Контроль діяльності публічної адміністрації в Україні: теорія і практика [монографія]. Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2015. 362с.

31. Всесвітня хартія природи. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_453#Text

32. Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття). Монографія. Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.

33. Галуцько В. В., Пономаренко Г. О., Шкарупа В. К. Теорія держави та права : конспект лекцій. Херсон, 2008. 280 с.

34. Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін. Адміністративне право України. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.
35. Галунько В. В. та ін. Адміністративне право України. Херсон : ХМД, 2013. Т. 1. 396 с.
36. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2003. 215 с.
37. Гетьман А. П. Екологічна функція держави в сучасних глобалізаційних процесах. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 128. С. 99–110
38. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права: навчальний посібник. Київ: ТОВ «Видавничий будинок «Аванпост-Прим», 2004. 200 с.
39. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник. Київ : ГАН, 2005. 231 с.
40. Господарський кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст.144. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
41. Грицкевич С. Г. Конституційні екологічні права людини й громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.02. К., 2002. 180 с.
42. Грищенко В. М. Цель как форма опережающего отражения действительности. *Ученые записки кафедр общественных наук вузов Ленинграда. Философия*. Вып. 15. 1974. С. 115.
43. Грушкевич Т. В. Довкілля як об'єкт цивільного правопорушення: проблеми термінології. Збірник наукових праць за результатами Міжнародної науково практичної конференції «Актуальні проблеми реформування земельних, екологічних, аграрних та господарських правовідносин в Україні» (м. Хмельницький, 14-15 травня 2010 року). Хмельницький: Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2010. С. 239-241.

44. Даль В. И. Толковый словарь живого русского языка: В 4 т. – М.: 1991. Т. 4. С. 583.
45. Державне управління та державна служба : словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. Київ : КНЕУ. 2005. 480 с.
46. Декларація Конференції Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишньої людини (Стокгольмська декларація). Прийнята Конференцією Організації Об'єднаних Націй з проблем навколишньої людини, Стокгольм, 1972 рік. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_454#Text.
47. Денисова А. В. Про співвідношення контролю та нагляду у чинному законодавстві: проблемні питання визначення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 41. Том 2. С. 16–19.
48. Екологічне право: навч. посіб./ В.М. Комарницький, В.І. Шевченко, С.В. Єлькін. 3-є вид. К. : Центр навч. літ-ри, 2006. 224 с.
49. Екологічні стандарти. Міністерство навколишнього середовища Японії. URL : <https://www.env.go.jp/kijun/>
50. Екологічний кодекс Республіки Казахстан від 02 січня 2021 року № 400-VI ЗПК. URL : <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K2100000400>
51. Екологічне законодавство США. URL : <https://ecolog-ua.com/news/ekologichne-zakonodavstvo-ssha>
52. Екологічне право України : підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – К. : Право, 2005. – 380 с
53. Енциклопедія сучасної України. *ENCYCLOPEDIA OF MODERN UKRAINE. Мета і Засоби*. URL: <https://esu.com.ua/article-66645>.
54. Енциклопедія Сучасної України : енциклопедія [електронна версія] / ред.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2020. Т. 22. URL: <https://esu.com.ua/article-71410>.

55. Єдаменко І. В. Адміністративно-правові форми здійснення суддівського самоврядування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 1(10). С. 125–128.

56. Жернаков В.В. Правове регулювання праці: співвідношення трудового і цивільного права. В.В. Жераков. *Право України*. 2000. № 7. С. 23–34.

57. Зайчук О. та ін. Теорія держави і права. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 688 с.

58. Закон України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 52, ст.455. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text/>

59. Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 29, ст.389. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>.

60. Закон України «Про систему громадського здоров'я». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2023, № 26, ст.93 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>

61. Закон України «Про управління відходи». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2023, № 17, ст.75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>.

62. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Відомості Верховної Ради Україн (ВВР), 1991, № 41, ст.546.

63. Закон України «Про внутрішній водний транспорт». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1054-20#Text>

64. Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2020, № 37, ст.277. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>

65. Закон України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 22, ст.150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377-20#Text>

66. Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 29, ст.315. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

67. Закон України «Про охорону атмосферного повітря». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 50, ст. 678. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text>

68. Закон України «Про охорону земель». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 349. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15#Text>.

69. Закон України «Про правовий режим земель охоронних зон об'єктів магістральних трубопроводів». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 37, ст. 371. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3041-17#Text>

70. Закон України «Про ратифікацію поправок до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, № 50, ст.500. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255-16#Text>.

71. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 16, ст.70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

72. Замченко А. О. Принципи нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05. Харків, 2008. 20 с.

73. Іванченко В. А. Чинники ефективності адміністративно-правового регулювання мобілізації. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 201–206.

74. Іванюшенко В. В. Конституційне право людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля та його забезпечення в системі місцевого самоврядування: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 20 с.

75. Інформаційна довідка та тему: «Досвід стимулювання податкових пільг у розвитку корпоративної відповідальності підприємств по відношенню до громад (на прикладі США, Канади і ЄС)». Інформаційно-дослідницький центр Верховної Ради України. URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00XCJ7.pdf

76. Канонішена-Коваленко К. Екологічний податок від А до Я. Київ: Фундація «Відкрите Суспільство», 2017. 108 с.

77. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. 2 вид., перероб. і доп. Одеса : Юрид. література, 2002. 312 с.

78. Коваленко Л. П. Адміністративно-правові заходи охорони навколишнього природного середовища: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2003. 18 с.

79. Кодекс цивільного захисту України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 34-35, ст.458. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.

80. Кодекс України про надра. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 36, ст.340. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80#Text>.

81. Кернична А. Є. Досвід зарубіжних країн щодо вдосконалення механізмів державного управління в екологічній сфері у контексті євроінтеграції. URL : http://www.investplan.com.ua/pdf/24_2013/36.pdf.

82. Крамарчук Т.Р. Правове регулювання екологічних обов'язків громадян. URL : <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ckgiUdCwD6EJ:dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/40416/1/%25D0%259A%25D1%2580%25D0%25B>

0%25D0%25BC%25D0%25B0%25D1%2580%25D1%2587%25D1%2583%25D0%25BA_%25D0%25A2_%25D0%25A0.pdf+&cd=10&hl=ru&ct=clnk&gl=ua.

83. Коваленко Т.О. Колізія компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері регулювання земельних відносин. URL: <http://dspace.nbuu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/23664/59Kovalenko.pdf?sequence=1>

84. Конституція України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

85. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська Конвенція), ратифікована Законом № 832-XIV від 06.07.99. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text.

86. Конвенція про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_258#Text

87. Костицький В.В. Економіко правовий механізм охорони навколишнього природного середовища : теорія та практика. : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д ра. юрид. наук. 12.00.06. К. : НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, 2004. 52 с.

88. Єлькін С. В. Екологічне право : навчальний посібник / 3-тє вид. Центр навчальної літератури. К. : 2006. 224 с.

89. Комарницький В. М., Сабіров Р. Ф. Механізм адміністративно-правового забезпечення екологічної безпеки: поняття та складові. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2015. Вип. 1. С. 179–188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2015_1_20 С. 186.

90. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. Курс адміністративного права України: навч.пос. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

91. Колпаков В. К., Кузьменко О. В., Пастух І. Д., Сущенко В. Д. та ін. Курс адміністративного права України. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

92. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. Київ : Юрінком-Інтер, 2003. 544 с.
93. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання) : автореф. дис. ... д-ра.юрид. наук : 12.00.01, 12.00.02. Київ, 1999. 36 с.
94. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. Київ : ЮрінкомІнтер, 1998. 208 с.
95. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
96. Круглова А. Є. Класифікація форм оцінювання ефективності діяльності органів та установ виконання покарань. *Право і Безпека*. 2016. № 1. С. 50–54.
97. Копейчиков В. В. Загальна теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Юрінком, 1997. 320 с.
98. Культура сучасної української мови: довід. для всіх. / О.А. Росінська. Донецьк: БАО, 2009. 447 с.
99. Курдова В. В. Еколого-правове регулювання карантину рослин: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес». Національний університет біоресурсів і природокористування. Київ, 2009. 18 с.
100. Куракін О. М. Аналіз співвідношення категорії «ефективність правового регулювання» і суміжних понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2016. № 2. С. 7–10.
101. Лазарев В.М. Управленческие процедуры. Киев. Наука, 1987. 256 с.
102. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления: Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юрид. лит., 1972. 280 с.
103. Лученко Д. В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 82. С. 97–103.
104. Макаренко А. В. Адміністративне право: Навчально-методичний посібник. Київ : КНЕУ, 2008. 264 с.

105. Малишева Н. Р. Євроінтеграція: догми для розвитку екологічного права України. Сучасний стан та перспективи розвитку 73 екологічного, земельного й аграрного права в умовах євроінтеграції : матеріали «круглого столу» (Харків, 8 грудня 2017 р.). Харків: Право, 2017. 322 с.

106. Мартиненко В. О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. URL : <http://www.dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/pdf>.

107. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність ДПСУ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 20 с.

108. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. Луцьк. 2000. 558 с.

109. Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2004. 208 с.

110. Мельник Л.Г. Экологическая экономика: учебник. Сумы : Университетская книга, 2001. 305 с.

111. Мінка Т. П., Алфьоров С. М., Обушенко О. М., Заброта Д. Г., Миронюк Р. В., Кривий А. О., Логвиненко Б. О., Голобородько Д. В., Легеза Є. О., Припутень Д. С., Кононець В. П. Адміністративне процесуальне право : навч. посібник. Дніпропетровськ. 2012. 278 с.

112. Мороз Г. В. Правове регулювання участі громадськості в прийнятті рішень у галузі охорони довкілля : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 19 с.

113. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю і державного управління. *Наше право*. 2011. № 2, ч. 1. С. 46-51.

114. Мусієнко М. М., Серебряков В. В., Брайон О.В. Екологія. Охорона природи: Словник довідник. К.: Товариство «Знання», КОО, 2002. 550 с.

115. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : автореф. дис... канд.юрид. наук : спец. 12.00.07. Л., 2007. 20 с.

116. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Н.Р. Малишева, М. І. Єрофеев. Харків : Право, 2017. 416 с.

117. Наказ Міністерства інфраструктури України від 12.10.2020 № 613 «Про внесення змін до Порядку надання послуг із забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин у морських портах України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1080-20#Text>.

118. Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 21.12.2017 № 332. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0074-18#Text>.

119. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 15.03.2017 № 118 «Про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0692-17#Text>.

120. Наказ Міністерство екології та природних ресурсів України від № 88 від 27 лютого 2002 року «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-02#Text>

121. Національна доповідь України про гармонізацію життєдіяльності суспільства у навколишньому природному середовищі: спец. вид. до п'ятої Всеєвропейської конференції міністрів навколишнього природного середовища «Довкілля для Європи». Київ, 2003. 172 с.

122. Новий тлумачний словник української мови: 42 000 слів: У 4 т.: Для студ. вищих та серед. навч. закл. / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. К. : Аконт, 1999 941 с.

123. Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю.Шведовой. М.: Рус.яз., 1984. 797 с.

124. Омельченко Н. Л. Теоретичні проблеми механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 120-127.

125. Олійник І. Л. Організаційно-правові засади взаємодії міліції (поліції) країн учасниць СНД у боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Донецьк. 2005. 236 с.

126. Павленко О. В. Перспективи розвитку підприємництва у сфері екології та його законодавчого регулювання (інформаційно-аналітичний матеріал). *Проблеми довкілля та природних ресурсів: Оглядова інформація*. 2003. № 5. С. 11.

127. Паладій М. Організаційно-правові форми державного управління сферою інтелектуальної власності. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2011. Вип. 6. С. 3–9.

128. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади : дис. ... док-тора юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 442 с.

129. Петришина О. В. Теорія держави і права. Харків. Право, 2012. 192 с.

130. Петрушенко В. Л. Філософський словник: терміни, персоналії, сентеції. Львів : Магнолія 2006. 2011. 352 с.

131. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України: теоретико-організаційні питання : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2003. 20 с.

132. Пономарів О. Культура слова : мовностилістичні поради: навч. посібн. К. : Либідь, 2002. 240 с.

133. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Організація протиракової боротьби в Україні. Проблеми та шляхи їх вирішення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/862-20#Text>.

134. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 року № 459 «Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF#Text>.

135. Постанова Верховної Ради України від 14 січня 2020 року «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років». (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2020, № 30, ст.211). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-IX#Text>.

136. Постанова Верховної ради України від 5 березня 1998 року «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 38-39, ст. 248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text>.

137. Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 року № 275 «Про затвердження Положення Про Державну екологічну інспекцію України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text>.

138. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 «Про Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>

139. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2011 року № 522 «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, актами Президента України, постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, дорученнями Прем'єр-міністра України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/522-2011-%D0%BF#Text>.

140. Постанова Верховної Ради України від 05 березня 1998 року №188/98-ВР «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки». Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, № 38-39, ст. 248. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text>

141. Погребняк М. М. Ефективність адміністративно-правового регулювання галузі ветеринарної медицини. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 2. С. 94–97

142. Попов Г. Х. Проблемы теории управления. Харьков. 1974. 419 с.

143. Пояснювальна записка до проєкту Екологічного кодексу України. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=17281&pf35401=47815>.

144. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт.; [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. Д. : Ліра ЛТД, 2008. 588 с.

145. Про охорону навколишнього середовища : Закон Республіки Молдова від 16.06.1993 р. № 1515 // *Monitorul Parlamentului*, 1993. № 10. Ст. 283.

146. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України: від 22.07.1998 № 810/98. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>

147. Рада ООН визнала право людини на чисте довкілля. URL : <https://www.slovoidilo.ua/2021/10/09/novyna/svit/rada-oon-vyznala-pravo-lyudyny-chyste-dovkillya>.

148. Рибалка Н., Балабан С. Концептуальні засади визначення ефективності адміністративно-правового регулювання: міждисциплінарний підхід. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 1. С. 147–159.

149. Рибалкін А. О. Нормотворчість органів внутрішніх справ (аспекти загальної теорії) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Запоріжжя, 2005. 182 с.

150. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616-р. «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80#Text/>

151. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. № 1777-р. «Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>.

152. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р. «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text>.

153. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2021 р. № 1240-р. «Про схвалення Морської природоохоронної стратегії України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1240-2021-%D1%80#Text>

154. Ромасько В. О. Державний контроль у сфері будівництва: адміністративно-правові засади: дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2010. 197 с.

155. Рунова Н. О. Функції, форми та методи управління державною службою. *Право та інновації*. 2015. № 1 (9). С. 108–112.

156. Рябченко О. П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія. Харків. 1999. 299 с.

157. Сівак О. В. Теоретико-правова природа поняття нагляду та його співвідношення з контролем. *Helvetica Publishing Group, Міжнародна науково-практична конференція 28.10.2022*. №2 С.105-110.

158. Сівак О. В. Поняття навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 464-466.

159. Сівак О. В. Сучасний стан правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Право і Суспільство*. 2022. № 4. С. 252-258.

160. Сівак О.В. Принципи адміністративного правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 354-357.

161. Салатюк Н. М. Зарубіжний досвід регулювання природокористування та охорони навколишнього середовища. URL: <http://dspace.nuft.edu.ua/bitstream/123456789/2486/1/333.pdf>

162. Салига К. С. Методологія наукового дослідження економічної ефективності інвестицій в інноваційні проекти. *Ефективна економіка*. 2013. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1791>

163. Сірант М. М. Адміністративно-правова характеристика діяльності органів публічної влади щодо забезпечення екологічної безпеки в умовах глобалізаційних викликів. Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. 2021 рік. URL: <https://lpnu.ua/sites/default/files/2021/dissertation/10143/disertaciyna-robota-na-zdobuttya-naukovogo-stupenya-doktora-nauk-sirant-miroslavi-mikolaivni.pdf>

164. Сірант М. М. Поняття ефективності механізму адміністративно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 4 (32). С. 160-165.

165. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків: Консум, 2005. 656 с.

166. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник. Київ: Правоваєдність, 2010. 525 с.

167. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: навчальний посібник. Харків : Консум, 2008. 656 с.

168. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970—1980). URL: <http://sum.in.ua/s/mekhanizm>.

169. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

170. Студеникина М. С. Государственные инспекции в СССР. М. : Юрид. лит., 1987. 108 с.

171. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М. : Юрид. лит., 1974. 159 с.

172. Сухарев С. М. Техноекологія та охорона навколишнього середовища. Львів : Новий світ – 2000, 2003. 256 с.

173. Тихоцька І. С. Екологічні проблеми в Японії: між минулим та майбутнім. *Японські дослідження*. 2016. № 1. С. 59-70.
174. Тодика Ю. М. Конституція України – основний закон держави та суспільства: навч. пос. Харків : Факт. 2001. 400 с.
175. Туниця Т. Ж. Збалансоване природокористування: національний і міжнародний контекст. Київ : Знання, 2006. 300 с.
176. Український радянський енциклопедичний словник: у 3-х т. / голов. редакція УРЕ АН УРСР. К., 1967. Т. 2. 854 с.
177. Українська радянська енциклопедія : у 12 т. Вид. 2-ге К., 1985. Т. 12. 574 с.
178. Харитонова О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 328 с.
179. Хвесик Ю. М. Досвід реалізації організаційно-економічного механізму управління природокористуванням в США. Київ. *Регіональна економіка*. 2001. № 1. С. 140–146.
180. Цвік М. В., Петришина О. В. Загальна теорія держави і права. Харків : Право, 2009. 584 с.
181. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 216 с.
182. Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122.
183. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : у 6 т. Київ : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5 : П–С. 736 с.
184. Шемшученко Ю.С. Организационно-правовые вопросы охраны окружающей среды в СССР. Киев. 1976. 275 с.
185. Шестопалова Л.М. Теорія держави і права: навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2006. 197 с.

186. Шкуропацький О.І. Поняття адміністративно-правового регулювання соціального захисту офіцерського складу збройних сил України. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна*. 2015. № 20. С. 104-108.

187. Шинкарук В.І. та ін. Філософський енциклопедичний словник. НАН України, Ін-т філософії імені Г. С. Сковороди. Київ: Абрис, 2002. VI, 742 с.

188. Що загрожує порушникам екологічного законодавства в США. URL: <https://ecolog-ua.com/news/shcho-zagrozhuye-porushnykam-ekologichnogo-zakonodavstva-v-ssha>.

189. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики: монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 344 с.

190. Юрченко Л.І. Екологічна політика як врахування складних взаємин екологічної культури і екологічної безпеки. *Мультиверсум. Філософський альманах*. Київ, 2008. Вип. 70. С. 192–200.

191. Які технологічні системи застосовують в Японії для очищення промислових стічних вод. URL : <https://ecolog-ua.com/news/yaki-tehnologichni-systemy-zastosovuyut-v-yaponiyi-dlya-ochyshchennya-promyslovyh-stichnyh-vod>

192. Ярмакі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2006. 438 с.

193. Крестовска Н.Н., Матвєєва Л.Г. Теорія держави та права: початковий курс. Харків : Одісей, 2007. 384 с.

194. Экимов А.И. Категория цели в науке права. Философские проблемы государства и права. Л. : Изд-во Ленинградск. гос. ун-та, 1979. 49-58.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Статті у наукових фахових виданнях України:

1. Сівак. О.В. Ліс як об'єкт правової охорони природи. Наукові записки Міжнародного гуманітарного університету. 2021. Вип. 35. С. 31-34. URL: <http://www.sci-notes.mgu.od.ua/archive/v35/10.pdf>

2. Сівак О.В. Поняття навколишнього природного середовища як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 12. С. 464-466. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-12/118>

3. Сівак О.В. Сучасний стан правового регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Право і Суспільство. 2022. № 4. С. 252-258. DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.4.36>

4. Сівак О.В. Принципи адміністративного правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 8. С. 354-357. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-8/79>

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Сівак О.В. Інститут рейнджерів, впровадження, розвиток, функціонування на обмежених територіях як підрозділ органів поліції України. Актуальні проблеми юридичної науки та практики у ХХІ столітті: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Рівне, 18-19 березня 2021 року). Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янчука. Рівне : Видавничий дім «Гельветика», 2021. С. 87-89.

6. Сівак О.В. Теоретико-правова природа поняття нагляду та його співвідношення з контролем. Helvetica Publishing Group, Міжнародна науково-практична конференція 28.10.2022. №2 С.105-110.