

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ  
ЗАОЧНА ФОРМА НАВЧАННЯ

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ  
Завідувач кафедри  
\_\_\_\_\_ Лихова С.Я.  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

**КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА**  
ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ «МАГІСТР»  
ЗА ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ  
«Правоохоронна діяльність»

**Тема: «Адміністративний примус в діяльності природоохоронних органів України та зарубіжних країн»**

Виконавець: студентка 2 курсу, групи ПР-201Мз, Атрошенко Ірина  
Олегівна

Керівник: завідувач кафедри, кандидат юридичних наук, професор  
Пивовар Юрій Ігорович

**Київ–2020**

# НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Юридичний факультет  
Кафедра кримінального права і процесу  
Освітньо-професійної програми «Правоохоронна діяльність»

ЗАТВЕРДЖУЮ  
Завідувач кафедри  
\_\_\_\_\_ Лихова С.Я.  
«\_\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 р.

## ЗАВДАННЯ

### на виконання кваліфікаційної роботи

1. Тема роботи «Адміністративний примус в діяльності природоохоронних органів України та зарубіжних країн», затверджена наказом ректора від 24 вересня 2020 р. № 1771/ст.

2. Термін виконання та захисту роботи: з 05 жовтня 2020 р. по 13 грудня 2020 р.; з 21 грудня по 27 грудня 2020 року.

3. Вихідні дані роботи: монографічна наукова література, нормативно-правові акти, нормативно-правові акти міжнародного характеру, узагальнення судової практики.

4. Зміст пояснювальної записки: традиційні та інноваційні погляди на поняття доказів та їх допустимість як однієї із основних базисних юридичних властивостей; підстави та можливості удосконалення процедури визнання доказів недопустимими.

### 5. Календарний план-графік

№ пор	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1	Вибрати тему кваліфікаційної роботи	до 01.10.2020	виконано
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника	до 05.10.2020	виконано
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження скласти бібліографію	до 26.10.2020	виконано
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	до 30.10.2020	виконано
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	до 11.11.2020	виконано
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	до 20.11.2020	виконано
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	до 29.11.2020	виконано
8	Отримати відгук керівника та рецензії	до 05.12.2020	виконано
9	Підготувати доповідь на захист	до 10.12.2020	виконано

### 6. Консультанти з окремих розділів

Розділ	Консультант (посада, П.І.Б.)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Консультанти з окремих розділів не залучались			

7. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник кваліфікаційної роботи \_\_\_\_\_ завідувач кафедри, к. ю. н.,  
(підпис) професор  
Пивовар Юрій Ігорович

Завдання прийняв до виконання \_\_\_\_\_ Атрошенко Ірина Олегівна  
(підпис)

## РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до дипломної роботи «Адміністративний примус в діяльності природоохоронних органів України та зарубіжних країн»: вступ, три розділи, які поділяються на сім підрозділів, висновки, список використаних джерел (найменування). Обсяг роботи становить – 93 сторінки.

Об'єкт дослідження: Адміністративний примус в діяльності природоохоронних органів України та зарубіжних країн.

Мета: удосконалити концепцію адміністративного примусу, який застосовується в правоохоронній діяльності поліції, і визначити шляхи удосконалення цієї діяльності, та на основі аналізу практики застосування вказаних засобів виявити найбільш ефективні, які відповідають демократичним вимогам.

Методи дослідження: Застосований теоретико-методологічний арсенал, зумовлений метою дослідження та характером досліджуваного об'єкта. Випускник здійснює науковий аналіз, спираючись на загальнонауковий діалектичний метод, що дає можливість дослідити проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз соціальних явищ у сфері, яка є предметом дослідження.

Актуальність дослідження впливає також з того, що застосування засобів адміністративного примусу відіграє значну роль в реалізації прав і свобод людини, у зміцненні дисципліни, організованості та порядку в усіх сферах громадського суспільства.

Щодо подальшого розвитку і визначення адміністративного примусу як правового явища та розкрито його сутнісний зміст, який полягає у застосуванні певних обмежень щодо захисту наколишнього середовища та може становити екологічну небезпеку. Йдеться про правомірне застосування певних засобів впливу, використання яких безпосередньо обмежують певні права та дії осіб.

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ**

МК України – Митний кодекс України

ЛС України – Лісовий кодекс України

ЦПК України – Цивільний процесуальний кодекс України

ГПК України – Господарський процесуальний кодекс України

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	7
Розділ I. Теоретичні основи дослідження.....	14
1.1. Поняття, роль адміністративного примусу в природоохоронній сфері.....	14
1.1.1. Поняття адміністративного примусу (сутність, аналіз наукових статей, посібників) .....	20
1.1.2. Поняття природоохоронної сфери (зміст, складові та де застосовується адміністративний примус) .....	25
1.2. Поняття та види природоохоронних органів (органи влади в Україні та їх діяльність).....	27
1.2.2. Діяльність природоохоронних органів (органи влади, поняття діяльності органів влади, спільні риси, мета створення, завдання, функції).....	31
Розділ II. Адміністративний примус щодо природоохоронних органів зарубіжних країн.....	41
2.1. Функції виконання захисту природоохоронних органів зарубіжних країн.....	41
2.2. Діяльність та мета створення природоохоронних органів зарубіжних та природоохоронних органів в Україні.....	49
2.3. Аналіз міжнародного досвіду природоохоронної діяльності суб'єктів зарубіжних країн та України.....	61
Розділ III. Законодавство щодо природоохоронних органів України.....	69

3.1. Шляхи вдосконалення природоохоронних органів в Україні адміністративного примусу.....	69
3.2. Нормативно-правові акти природоохоронних органів та програми удосконалення для України.....	75
Висновок.....	82
Список використаної літератури.....	87

## ВСТУП

Актуальність кваліфікаційної роботи. Демократизація українського суспільства, перехід до ринкових відносин, прийняття нової Конституції України, яка закріпила напрями розвитку країни, потребує кардинальних змін у структурі виконавчої влади, проведення адміністративної реформи в Україні, яка передбачає позитивне вдосконалення правового регулювання відносин в сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки і, що є найголовнішим, їх реалізацію.

Зрештою, здійснювані державою та її органами заходи по боротьбі зі злочинністю та правопорушеннями, виявилися недостатньо ефективними. До того ж закони, що приймаються, виконуються незадовільно і не забезпечують своєчасного вирішення нагальних потреб регулювання та охорони суспільних відносин, недостатньо використовуються можливості державного та громадського впливу, правового виховання людей. Гострота проблеми вимагає вжиття великомасштабних комплексних заходів з боку держави, що мали б забезпечити стабільність в країні у найближчі роки.

Серед них – механізм адміністративного примусу через засоби якого досягаються цілі попередження і припинення правопорушень, притягнення правопорушників до відповідальності і вирішуються завдання загальної та індивідуальної профілактики.

Тому дослідження заходів адміністративного впливу, які застосовуються в діяльності правоохоронних органів, вбачається актуальним на сучасному етапі становлення правової соціальної держави, адже поряд з втіленням у життя прав і свобод людини та громадянина держава не може не вдаватись до певних обмежень цих прав і свобод у передбачених законом ситуаціях. Тому приведення заходів примусу держави у відповідність до демократичних сучасних вимог є на сьогодні першочерговим завданням юридичної науки та практики.



З цієї точки зору, вивчення адміністративно-правових відносин та методів і способів їх регулювання має досить таки актуальне значення та сприятиме проведенню відповідності адміністративного права до потреб сьогодення.

Актуальність дослідження впливає також з того, що застосування засобів адміністративного примусу відіграє значну роль в реалізації прав і свобод людини, у зміцненні дисципліни, організованості та порядку в усіх сферах громадського суспільства.

Дослідження адміністративно-правових відносин, які виникають в процесі застосування адміністративного примусу відповідними органами, на сучасному етапі має важливе значення для розвитку науки адміністративного права та може сприяти розширенню системи захисту прав і свобод людини в Україні.

Науковими фахівцями щодо функціонування органів внутрішніх справ та застосування поліцією заходів адміністративного примусу присвячені роботи: А.Б.Авер'янов, О.Ф.Андрійко, О.М.Бандурка, Д.М.Бахрах, Є.О.Безсмертний, Ю.П.Бітяк, В.В.Богуцький, І.І.Веремєєнко, П.А.Воробей, І.П.Голосніченко, С.Т.Гончарук, В.О.Глушков, Є.В.Додін, М.М.Дорогих, М.І.Єропкін, В.Ф.Захаров, Р.А.Калюжний, А.П.Клюшніченко, Л.В.Коваль, Ю.М.Козлов, В.К.Колпаков, А.Т.Комзюк, Я.Ю.Кондратьєв, А.П.Коренєв, М.В.Корнієнко, Ю.Ф.Кравченко, Б.М.Лазарєв, М.І.Мельник, В.Ф.Остапенко, В.М.Плішкін, Л.Л.Попов, В.П.Петков, Ю.І.Римаренко, Л.М.Розін, О.П.Рябченко, О.В.Серьогін, М.М.Тищенко, Г.А.Туманов, В.І.Шакун, В.О.Шамрай, В.К.Шкарупа.

З метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, місцеві програми [1].

Мета і завдання роботи. Мета кваліфікаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних засад, правового регулювання та практичної реалізації природоохоронних органів адміністративно-примусових заходів вдосконалити концепцію адміністративного примусу, який застосовується в правоохоронній діяльності поліції, і визначити шляхи удосконалення цієї діяльності, та на основі аналізу практики застосування вказаних засобів виявити найбільш ефективні, які відповідають демократичним вимогам.

Для досягнення поставленої мети у кваліфікаційній роботі вирішуються такі основні завдання:

- визначити місце адміністративного примусу в системі методів та підходів правоохоронної діяльності поліції;
- розглянути види адміністративного примусу, які застосовуються поліцією, для чого здійснити систематизацію та класифікацію його заходів;
- визначити сутність, значення та види контролю за діяльністю щодо застосування заходів адміністративного попередження і припинення;
- зробити аналіз практичних підходів щодо визначення ефективності адміністративно-правових засобів примусу, які застосовуються поліцією;
- виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.
- виявити чинники, які впливають на ефективність практичного застосування поліцією адміністративно-правових заходів примусу;
- розробити рекомендації, спрямовані на удосконалення теоретико-правових засад і практики застосування поліцією заходів адміністративного примусу.

*Об'єктом дослідження* виступає реальний та об'єктивний стан суспільних відносин застосування засобів адміністративного примусу.

*Предметом дослідження* є засоби адміністративного примусу, адміністративна діяльність природоохоронних органів України та зарубіжних країн.

*Методи дослідження.* Застосована теоретико-методологічна база, зумовлена метою дослідження та характером досліджуваного об'єкта. Випускник здійснює науковий аналіз, опираючись на загальнонауковий діалектичний метод, що дає можливість дослідити проблеми в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, здійснити системний аналіз соціальних явищ у сфері, яка є предметом дослідження.

Застосовуються також окремі наукові методи пізнання: логіко-семантичний, порівняльно-правовий, соціологічний, статистичний, історико-правовий, конкретно-соціологічний, системно-структурний, формально-юридичний.

Науково-теоретичну підготовку дипломної роботи склали наукові праці фахівців в галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук. Положення та висновки дипломної роботи ґрунтуються на приписах Конституції України, чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів, які визначають правові засади застосування адміністративного примусу в діяльності природоохоронних органів. Випускник звернув увагу також на законодавство та досвід зарубіжних держав, щодо правового регулювання адміністративного примусу. Інформаційну і емпіричну основу дослідження становлять також узагальнення практичної діяльності поліції, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дипломна робота має цікаве “поле”, що стосується комплексного дослідження ефективності застосування заходів адміністративного примусу правоохоронних органів в умовах розбудови правової держави.

У результаті проведеного дослідження сформовано низку концептуальних положень, які відрізняються сучасним науковим поглядом і мають важливе теоретико - практичне значення:

- щодо подальшого розвитку і визначення адміністративного примусу як правового явища та розкрито його сутнісний зміст, який полягає у застосуванні певних обмежень щодо захисту і відновлення порушених зазіхань прав, у першу чергу, прав на життя, здоров'я, фізичну свободу, тобто, особисту безпеку. Реалізація цих прав відбувається у сфері правовідносин, що виникають між громадянином і державою в особі органів, що здійснюють адміністративне попередження. Йдеться про правомірне застосування певних засобів впливу, використання яких безпосередньо обмежує реалізацію прав особистості.

- досліджені проблеми правового регулювання застосування поліцією адміністративно-правових засобів примусу;

- вперше адміністративний примус розглянуто у контексті забезпечення прав і свобод людини, зміцнення законності та правопорядку;

- здійснено аналіз ефективності застосування адміністративно-правових заходів примусу, застосовуваних поліцією;

- по-новому класифіковано фактори, які знижують ефективність застосування поліцією адміністративно-правових засобів примусу та розроблено необхідні рекомендації по їх усуненню;

- запропоновано ряд заходів, спрямованих на зріст ефективності застосування адміністративно-правових заходів примусу у діяльності правоохоронних органів;

- розроблені рекомендації щодо реформування системи служб правоохоронних органів, які застосовують адміністративний примус;

- визначено шляхи удосконалення правового регулювання для застосування заходів адміністративного примусу правоохоронних органів в умовах становлення демократичної правової соціальної держави.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що при безпосередній участі автора були розроблені і впроваджені у навчальний процес кафедри конституційного та адміністративного права Національного авіаційного університету теми, які стосуються застосування заходів адміністративного примусу в діяльності органів внутрішніх справ по охороні громадського порядку.

Результати дипломної роботи можуть бути використані також при:

- впровадженні в життя Концепції адміністративної реформи і Концепції реформи адміністративного права України;
- при вивченні курсу “Адміністративне право” та “Адміністративна діяльність”, а також інших спеціальних курсів в навчальному процесі юридичних навчальних закладів;
- при вдосконаленні адміністративних документів на рівні законодавства, відомчих нормативних актів;
- у діяльності природоохоронних органів та органів внутрішніх справ, інших державних органів і громадських організацій, які безпосередньо застосовують заходи адміністративного примусу;
- при вдосконаленні внутрішньо-організаційної роботи певних компетентних органів у природоохоронній сфері з метою поліпшення їх взаємодії з іншими державними органами і громадськими організаціями в забезпеченні громадського порядку в державі;
- при подальших теоретичних розробках ефективності використання заходів адміністративного примусу органами державного управління.

Результати дослідження. Основні положення і висновки дипломної роботи обговорювались і були схвалені на спільному засіданні кафедри конституційного та адміністративного права Національного авіаційного університету.

Структура дипломної роботи. Специфіка теми дослідження, сформульовані мета і завдання визначили структуру дипломної роботи, послідовність та логіку викладання матеріалу. Вона містить вступ, три

розділи, які поділяються на сім підрозділів, висновки, список використаних джерел (найменування). Обсяг роботи становить – 91 сторінки.

## **Розділ I. Теоретичні основи дослідження**

### **1.1. Поняття, роль адміністративного примусу в природоохоронній сфері**

У сфері охорони довкілля адміністративний примус прийнято визначати метод впливу багаточисленними, спеціально на те уповноваженими органами (посадовими особами) на поведінку суб'єктів, що полягає у встановлених адміністративно - правовими нормами негативних наслідків особистого чи організаційного характеру, які спрямовані на виправлення правопорушників, також попередження настання шкідливих наслідків, що безпосередньо стосується навколишнього середовища.

Адміністративний примус — це особливий різновид дер-жавно-правового примусу, тобто визначені нормами адміністра-тивного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках і громадських організацій, на фізичних та юридичних осіб у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів у випадках вчинення цими особами протиправних діянь (у сфері відносин публічного характеру) або в умовах надзвичайних обставин в межах окремого адмі-ністративного провадження задля превенції та припинення протиправних діянь, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій.

Зміст адміністративного примусу:

- примус завжди базується на використанні різноманітних заходів виховання, роз'яснення і стимулювання.
- він використовується лише тоді, коли виявляються неефективними відповідні засоби переконання.

- досконала класифікація заходів адміністративного примусу є необхідною передумовою змістовного наукового дослідження їх потенціалу.

Застосування адміністративного примусу завжди поєднується із широким використанням певних виховних засобів, з активним формуванням правосвідомості, нетерпимого ставлення до антигромадських вчинків;

Адміністративний примус використовується в державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;

Застосовується адміністративний примус з потрійною метою:

1) для запобігання різним антигромадським проявам, недопущення виникнення певної протиправної ситуації;

2) для припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння та забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки;

3) для покарання осіб, які вчинили правопорушення[35].

Адміністративний примус, застосований щодо громадян під час охорони громадського порядку та профілактики правопорушень, є одним із видів державного примусу. Заходи адміністративного примусу регламентовані нормами КУпАП та окремих законів, зокрема Законом України «Про поліцію», якщо дивитися у цілому. Адміністративному примусу, як і державному примусу загалом, властиві ознаки, сутність яких зводиться до використання громадянами, що виконують профілактичні завдання, засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей та профілактики правопорушень. Водночас адміністративний примус, який застосовується щодо громадян, має низку характерних особливостей. Такими особливостями є: те, що адміністративний примус використовується для захисту суспільних відносин, які виникають у сфері охорони правопорядку та боротьби з правопорушеннями; зовнішнє спрямування адміністративного примусу; механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави і порядок застосування відповідних примусових заходів;



застосування примусових заходів регулюється, як правило, нормами адміністративного права; застосування адміністративного примусу – це результат реалізації владних повноважень громадян, що виконують правоохоронні функції; заходи адміністративного примусу, що застосовуються громадянами, які виконують правоохоронні завдання, у кількісному відношенні поступають примусовим заходам, які мають право застосовувати правоохоронні органи (наприклад, поліція). Викладене дає можливість визначити адміністративний примус щодо громадськості, як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою забезпечення чіткого дотримання правил громадського порядку[46].

Метою адміністративного примусу є спонукання громадян, а також посадових та юридичних осіб до виконання загальнообов'язкових правил поведінки у сфері громадського порядку. Застосування заходів такого примусу чітко регламентовано законом. Таким чином, адміністративний примус – це метод вольового забезпечення відповідної правової поведінки громадян, посадових та юридичних осіб за допомогою застосування заходів впливу, врегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою досягнення відповідного громадського порядку, припинення та попередження правопорушень, притягнення до відповідальності правопорушників [24].

Адміністративний примус був і залишається об'єктом досліджень багатьох учених, які вкладають різний зміст у це поняття. Загальним у даному випадку є те, що адміністративний примус характеризується як допоміжний метод впливу, який реалізується після застосування переконання. Він застосовується до порівняно незначної кількості людей, як правило тих, що вчинили правопорушення. Примус – це психологічний або фізичний вплив на певних осіб з метою спонукання, примушення їх виконувати правові норми. Також, примус вважають невід'ємною складовою здійснення державної влади, її засобом (методом), а в результаті – основною

ознакою держави і правової системи загалом. Але водночас він не є самоціллю, а наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, поведінки, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами права регулюються, охороняються і застосовується з метою усунення такої поведінки.

Метою адміністративного примусу є спонукання громадян, а також посадових та юридичних осіб до виконання загальнообов'язкових правил поведінки у сфері громадського порядку. Застосування заходів такого примусу чітко регламентовано законом. Таким чином, адміністративний примус – це метод вольового забезпечення відповідної правової поведінки громадян, посадових та юридичних осіб за допомогою застосування заходів впливу, врегульованих адміністративно-правовими нормами, з метою досягнення відповідного громадського порядку, припинення та попередження правопорушень, притягнення до відповідальності правопорушників.

Адміністративному примусу належить важлива роль у забезпеченні законності, охороні громадського порядку, попередженні злочинності. Заходи адміністративного впливу застосовуються багатьма органами до широкого кола суб'єктів; адміністративне законодавство, яке регулює цю діяльність, включає акти, прийняті різними органами державної влади. Виходячи з цього, проблема забезпечення законності адміністративного примусу є дуже актуальною [18]. Її виникнення пов'язане з цілим комплексом правових та організаційних обставин: наявністю великої кількості належним чином несистематизованих та нормативно неврегульованих заходів адміністративного попередження та припинення, відсутністю єдиної практики їх застосування, широким колом уповноважених осіб правоохоронних, наглядово-контролюючих та інших органів, які застосовують зазначені заходи, частотою такого застосування, наявністю значних порушень та зловживань у цій сфері.

У чинному законодавстві досить чітко визначаються підстави для

застосування органами державної влади заходів примусу, тобто обставини, за наявності яких їх може бути застосовано. У нормативному порядку встановлюється, які примусові заходи і в яких межах можуть застосовуватися за наявності законних підстав. Велике значення має чітка регламентація порядку застосування примусових заходів, визначення компетенції та кола суб'єктів, яким надано на це право. Процедура реалізації примусового впливу встановлюється законом і створює необхідні гарантії для охорони прав та інтересів громадян та організацій.

Серед суб'єктів, що застосовують заходи примусу, найголовніше місце, безперечно, належить поліції. Вдаючись у своїй діяльності до різноманітних примусових заходів, вона тим самим і функціонує, виконуючи покладені на неї обов'язки [23].

В окремих випадках, говорячи про заходи стягнення, адміністративний примус може застосовуватися не тільки суб'єктами державного управління.

Адміністративний примус, як наголошує А.Т. Комзюк, застосовується до осіб, які не зв'язані відносинами співпідлеглості. Особи, наділені правом на застосування адміністративного примусу, не є носіями дисциплінарної влади щодо тих, до кого застосовуються заходи примусу. Особи, які вступають в адміністративні правовідносини з приводу застосування заходів адміністративного примусу, не можуть бути членами однієї і тієї ж організації, органу влади, і замість відносин службової підлеглості у даному випадку будуть присутні відносини позаслужбової підлеглості, у яких суб'єкти, що застосовують адміністративний примус, діють в офіційному порядку як носії державно-владних повноважень, є представниками влади. І тут слід погодитися з думкою О.П. Альохіна, що в такому разі виключається застосування зазначених заходів керівниками будь-яких державних органів щодо підлеглих їм працівників [54].

Таким чином, відносини між особою, до якої застосовується захід примусу, і особою, яка застосовує такий захід, є відносинами, які базуються на нормах адміністративного права.

Адміністративний примус частіш за все застосовується до осіб за незначні правопорушення, що не становлять великої суспільної небезпеки. Цей вид державного примусу не пов'язаний також із застосуванням суттєвих правообмежень до особи, яка піддана дії примусових заходів, із вторгненням у процесуальні гарантії особи. Цю ознаку адміністративного примусу виділив у своїй праці О.П. Ключніченко, і вона, як уявляється, в ряді випадків має практичне обґрунтування. Так, огляд речей, перевірка документів, короткочасне адміністративне затримання не завдають суттєвих правообмежень особі, до якої вони застосовуються, і підставою для їх застосування є незначні порушення громадського порядку (наприклад, нецензурна лайка). Але повністю з виділенням ознаки, запропонованої О.П. Ключніченко, погодитися не можна, оскільки у певних ситуаціях ні правопорушення, ні обмеження не можна назвати незначними. Як для порівняння, адміністративний примус носить більш попереджувальний характер. Наприклад, відповідно до Закону України “Про поліцію” (ст.15) працівник поліції має право застосовувати вогнепальну зброю для захисту життя, здоров'я громадян, якщо їм загрожує небезпека, для звільнення заручників, у разі відкритого нападу на об'єкти, які перебувають під охороною[15].

Отже, зазначений Закон, надаючи право на застосування зброї, передбачає випадки суттєвого порушення громадського порядку. Іншими словами, мова йде про вчинення тяжких злочинів, а засобами подолання цих злочинів є заходи адміністративного припинення у вигляді застосування вогнепальної зброї. У даному разі до зазначених заходів примусу вдаються не через “незначні порушення”, а порушення суттєві, небезпечні для суспільства. До того ж, виділення зазначеної ознаки не враховує той факт, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися також за відсутності правопорушень, з метою їх попередження, відвернення, а також забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних ситуацій. Мова йде про заходи адміністративного попередження. Тому

можна стверджувати, що адміністративний примус використовується для боротьби з правопорушеннями, різними за своєю суспільною небезпекою, в тому числі злочинами.

Застосування заходів адміністративного примусу здійснюється переважно у позасудовому порядку, що ще раз підтверджує його назву. Незважаючи на те, що деякі адміністративно-примусові заходи застосовуються виключно суддями, переважна їх більшість — прерогатива адміністративних органів.

Також, адміністративний примус характеризує і те, що заходи впливу, які застосовуються у процесі його використання, в багатьох випадках є засобами профілактики правопорушень та злочинів. Ведучи боротьбу з адміністративними та іншими порушеннями громадського порядку, уповноважені органи та їх посадові особи усувають тим самим ту негативну основу, на якій може відбуватися становлення злочинності. Тому можна сказати, що всі заходи примусу мають превентивний характер щодо злочинності[44].

Застосування адміністративно-примусових заходів здійснюється на основі норм права. Наприклад, застосування групи попереджувальних заходів застосовується з метою забезпечення громадського порядку і громадської безпеки, попередження та локалізації наслідків надзвичайних ситуацій.

### **1.1.1. Поняття адміністративного примусу (сутність , аналіз наукових статей , посібників)**

Сутність адміністративного примусу полягає в тому, що:

1) Це об'єктивно необхідний метод, цілеспрямований на серію певних дій і засобів, які повторюються і сприяють вирішенню завдань соціального, державного управління. Він застосовується на основі переконань в здійсненні виконавчої і виконавчої адміністративної діяльності держави;

2) офіційний, державно-владний характер використовуються тільки від імені держави затвердженими державними органами та їх посадовими особами, які здійснюють свої державні повноваження, тому примусова діяльність є відповідною. До правоохоронних органів зазвичай застосовуються заходи адміністративного примусу [33]. Щоб залучити громадян до захисту громадського правопорядку, держава може надати певним державним установам (наприклад, для захисту громадського правопорядку і державного кордону) право приймати адміністративні та примусові заходи щодо окремих осіб. юридичні особи застосовують пільги від імені держави у випадках, встановлених законом і зазвичай знаходяться під контролем держави;

3) різноманітність суб'єктів на противагу моносуб'єктивному характеру застосування заходів усіх інших видів державних примусових заходів. Кількість відповідних учасників постійно змінюється;

4) кількість осіб, щодо яких застосовується адміністративне переслідування. Серед них не тільки фізичні, але і юридичні особи різних форм власності, а також організаційно-правових форм, в тому числі державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

5) відсутність офіційної підпорядкованості між суб'єктами застосування заходів адміністративного примусу (активними учасниками) і особами, щодо яких ці заходи застосовуються (їх можна охарактеризувати як пасивних учасників відповідних правовідносин, оскільки їх поведінка є об'єктом певного впливу)

б) специфіка юридичних і фактичних причин його застосування. Слід особливо відзначити наявність цієї ознаки адміністративного примусу, оскільки він характерний тільки для даного виду державно-правового примусу [39].

Для всіх інших видів державного примусу єдиною правовою і фактичною основою є протиправна дія, а в іншому випадку немає ніяких правових підстав для використання державного примусу. Примусові адміністративні

заходи можуть застосовуватися як при скоєнні протиправних дій, так і при особливих умовах, передбачених законодавством (епідемії, хвороби тварин, стихійні лиха, техногенні катастрофи та інші надзвичайні ситуації), якщо вжито відповідних заходів щодо запобігання виникненню певних шкідливих (небезпечних) Наслідки, їх локалізація і запобігання протиправних дій;

- Багатомірна цільова спрямованість адміністративного обмеження. Забезпечує не тільки реакцію на злочин, але також його запобігання, припинення, запобігання і реагування на надзвичайні ситуації. Мета адміністративного примусу складна і включає в себе декілька компонентів: попередження і просвітництво, вербування та покарання, які перераховані в попередженні, припиненні незаконних дій і надзвичайних ситуацій, локалізації їх наслідків і створення умов для можливого переслідування винних в майбутньому. забезпечують кримінальне переслідування, покарання і перевиховання правопорушників;

- багатоваріантність зовнішніх форм прояву адміністративного примусу - психічна або фізична дія у вигляді особистих, організаційних і майнових обмежень, тобто певних несприятливих наслідків для людини, які бувають дуже різні, що пояснюється різноманітністю взаємин, які за їх допомогою, їх метою, їх причинами, компетенцією - захищені;

- обов'язковий характер, на що вказує сама назва, тобто примус людини до свідомого вчинення певних дій або утримання від них шляхом підпорядкування проти його волі;

- Застосування заходів адміністративного примусу відбувається в порядку, передбаченого адміністративно-процесуальними нормами, в рамках адміністративного виробництва з відповідним визначенням результатів в кримінально-процесуальних (судових) правових актах;

- Юридична природа застосування заходів адміністративного примусу ґрунтується на законі.

Значна кількість і різноманітність розрізняються між собою адміністративних заходів примусу створюють підстави для їх можливої

угруповання, тобто класифікації. При класифікації заходів адміністративного примусу слід враховувати, що їх реалізація обумовлена:

- По-перше, необхідністю уточнити суть різних заходів адміністративного примусу, їх мети та способи їх взаємодії.
- По-друге, визначити основи для ефективної роботи цих заходів;
- По-третє, бездоганна класифікація заходів адміністративного примусу є необхідною передумовою для значного наукового дослідження їх потенціалу [25].

Застосування заходів адміністративного примусу переважно позасудове, що ще раз підтверджує його назву. Незважаючи на те, що деякі заходи адміністративного примусу застосовуються виключно суддями, переважна більшість з них є прерогативою адміністративних властей. Процес подачі заявки досить спрощений (не передбачені численні процесуальні заходи, які необхідно провести), оперативний (деталі причин, склад предмета заявки і цілі визначають можливість негайного реагування держави на подію) відповідних обставин) (істотних витрат не потрібно).

Слід зазначити, що такий розподіл заходів адміністративного примусу не можна вважати ідеальним, оскільки воно носить обмежений характер і залишає за межами класифікації значна кількість видів діяльності (наприклад, наділені організаційним впливом).

Наприклад, в залежності від наявності адміністративно-правової санкції заходи адміністративного примусу були розділені на адміністративні стягнення та інші заходи примусу, які іменуються по-різному: заходи адміністративної підтримки, адміністративні та правові заходи соціального примусу, запобіжного заходу, які насправді є більш обов'язковими. Вони були природними, але не мали характеру покарання як такого.



Залежно від мети застосування заходи адміністративного примусу поділяються на: адміністративні покарання, заходи адміністративного припинення, адміністративні та реабілітаційні заходи.

Залежно від людини, як суб'єкта впливу прийнято розрізняти заходи адміністративного примусу, що застосовуються до фізичних, юридичних та інших осіб.

За дійсності - ті, які застосовуються шляхом виконання певних разових дій і не пов'язані з періодом і характеризуються тривалістю дії і т.п.

У цьому випадку навіть пропонується одночасне використання декількох критеріїв в кілька етапів.

Наприклад, на першому етапі, в залежності від фактичних причин застосування, проводиться відмінність між двома підсистемами однорідних заходів: заходів, пов'язаних з незаконною діяльністю, і заходів, застосування яких не пов'язане з такими заходами. На другому етапі після вибору критерію безпосередньої мети звернення заходи, пов'язані з протиправними діями, діляться на заходи відповідальності і запобіжного заходу, і заходи примусу, не пов'язані з протиправними діями, також заходи, пов'язані з надзвичайними ситуаціями та заходи попередження. Слід підкреслити, що саме метою застосування норм адміністративного права є:

Адміністративні санкції, що застосовуються при залученні особи до адміністративної відповідальності, в якості покарання для особи;

Заходи адміністративного примусу для припинення відповідного правопорушення;

Заходи процесуального примусу, що забезпечують можливість встановлення факту вчинення кримінального злочину, встановлення особи винного, збір всієї необхідної інформації про адміністративне правопорушення та складання відповідних процесуальних документів;

Адміністративно-примусові заходи щодо попередження злочинності.

### **1.1.2. Поняття природоохоронної сфери (зміст, складові та де**

### **застосовується адміністративний примус)**

Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища - це система адміністративно-правових засобів, встановлених адміністративним законодавством України, з їх допомогою держава регулює зв'язки з громадськістю відносно збереження і відтворення природних об'єктів, особливо цінних і унікальних природних комплексів, раціонального використання природних ресурсів. Гарантія екологічної безпеки від імені сучасного і майбутніх поколінь сконцентрувати зусилля на забезпечення того, щоб ці правові відносини продовжували захищати від незаконного втручання; регулювання діяльності адміністративного закону здійснюється уповноваженим урядової агенції, включаючи звинувачення і місцеве управління при здійсненні виконавчої і розпорядчої діяльності, а також об'єднаннями громадян екологічного спрямування, шляхом застосування системи управлінських заходів щодо запобігання негативним наслідкам, підтримки і відновленню упорядкованого стану природного середовища, раціонального використання природних ресурсів. Створення такої форми взаємодії суспільства і природи, яка безпечна для існування і корисна для життя і здоров'я людини.

Складовими змісту адміністративно-правового захисту навколишнього середовища є:

- зв'язки з громадськістю, які є частиною взаємодії людини і навколишнього середовища, та є об'єктами охорони природи;
- система адміністративних методів, комплекс заходів, засобів, що застосовуються державними правоохоронними органами в процесі правозастосування шляхом впливу на норми адміністративного права для суспільних відносин і направлених на збереження, раціональне використання, відтворення та захист населення. цільова природне середовище, що забезпечує її стійкість;
- адміністративне законодавство, що регулює відносини в галузі охорони навколишнього середовища, інструкції щодо їх вдосконалення;

- навколишнє природне середовище, на яке відбулося незаконне втручання (природні, природно-антропогенні та антропогенні об'єкти (земля, надра, ліси), а також природні об'єкти, які були змінені в результаті господарської чи іншої діяльності людини; порушуються права людини в сфері навколишнього середовища);

- державних органів, органів місцевого самоврядування, діяльність яких пов'язана з об'єднанням громадян з розслідуванням та попередженням адміністративних правопорушень в галузі охорони навколишнього середовища, використанням природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення;

- система уповноважених центральних і місцевих державних органів державної виконавчої влади, які проводять заходи по встановленню дозволів і заборон, нормування, сертифікації, ліцензування та оцінці впливу на навколишнє середовище для притягнення правопорушників адміністративна відповідальність за порушення норм чинного законодавства України [2].

Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища - один із напрямів державного управління, здійснюване всією системою органів державної влади (Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади та їх повноваження) і структурними підрозділами на місцевому рівні. Рівень, місцеві державні адміністрації), правоохоронні органи і органи місцевого самоврядування у разі передачі їм державних повноважень, інші громадські об'єднання, організації [6].

Державні органи (виконавчі) влади реалізують у своїй діяльності основні повноваження держави - від імені українського народу, вони здійснюють права власника екологічних об'єктів, їх охорону і захист в зоні своєї відповідальності,

- Органи загальної відповідальності і їх спеціалізовані структури (Верховна Рада від України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Служба безпеки України).

- Посади зі спеціальною компетенцією (Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба з надзвичайних ситуацій Державна комісія з техногенної та екологічної безпеки і Міністерство охорони здоров'я, МВС України) [3].

- Орган єдиної системи оповіщення і реагування на надзвичайні ситуації в навколишньому середовищі (Державна прикордонна служба, Національна поліція, Національна гвардія, Обласні і місцеві комісії з техногенної та екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, Військові частини, підрозділи Збройних Сил України, Медичні служби Сил оборони і установ та закладів охорони здоров'я, державних установ і закладів Ветеринарія) [10].

## **1.2. Поняття та види природоохоронних органів (органи влади в Україні та їх діяльність)**

Хотілося б відмітити, що питання про суб'єктів в адміністративному праві є одним з важливих, оскільки мова йде про учасників адміністративно-правових відносин, що вирішують завдання і виконують функції виконавчої влади, та які координують розпорядницькі та контрольно-наглядові повноваження у галузі державного управління і місцевого самоврядування, розглядають справи про адміністративні правопорушення у різних сферах суспільного життя, у тому числі й природоохоронній. Необхідно вказати основні особливості, що характеризують суб'єктів. Це:

- 1) реальні учасники адміністративно-правових відносин, які володіють адміністративно-правовим статусом та беруть участь в організації державного управління;

- 2) одна із сторін публічної управлінської діяльності наділена відповідною компетенцією, повноваженнями, наданими законодавством;

- 3) вони можуть бути конкретними учасниками адміністративно-правових відносин, виступаючи за власним бажанням (громадяни) або в силу обов'язку (органи виконавчої влади). Звісно, коло таких суб'єктів різноманітне [20].

Головне що об'єднує їх – це володіння особливою юридичною якістю, а саме: адміністративною правоздатністю, тобто здатністю набувати відповідний комплекс юридичних прав і обов'язків і нести відповідальність за їх реалізацію. Певним чином усі суб'єкти створюють систему. Незважаючи на те, що термін «система» широкоживаний і в науці та в повсякденному житті, до теперішнього часу не існує загальновизнаного його значення.

Тобто поняття «система» в загальному розумінні є щось ціле, створене з окремих частин та елементів для цілеспрямованої діяльності. В адміністративному праві під системою більшість вчених розуміють сукупність суб'єктів, що розглядаються як єдине ціле. Саме в такому сенсі кажуть про систему управління в різних галузях права, систему виробництва, тощо[19].

У свою чергу правова система – це комплекс взаємозалежних і узгоджених юридичних засобів, призначених для регулювання суспільних відносин, а також юридичних явищ які виникають внаслідок такого регулювання (правові норми, правові принципи, правові відносини, законодавство).

В питанні класифікації природоохоронних державних органів на сьогодні у юридичній науці існують різні точки зору. Зокрема, А.П. Гетьман поділяє їх на міжгалузеві та галузеві, пояснюючи це тим, що удосконалення адміністративно правового статусу і компетенції суб'єктів міжгалузевого регулювання здійснюється на принципі, відповідно до якого реалізація урядових програм по забезпеченню охорони навколишнього природного середовища та природокористування повинна здійснюватися за умов розмежування суб'єктів галузевого і міжгалузевого управління[22].

Кожний з суб'єктів повинен мати у своєму розпорядженні такий адміністративно-правовий статус, що дозволяв би взяти ефективну участь у проведенні єдиної державної екологічної політики шляхом виконання певних функцій організації, контролю або інформаційного керівництва діяльністю

неналежних їм органів, юридичних осіб. З аналізу чинного законодавства України та відповідно до змісту повноважень систему суб'єктів охорони природного середовища та забезпечення екологічної безпеки складають органи законодавчої влади, уповноважені органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та спеціально уповноважені (природоохоронні) структури. Іншої точки зору щодо класифікації дотримується О.Я. Лазор, котрий класифікує природоохоронні органи наступним чином:

1. Органи загальної компетенції: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

2. Органи спеціальної компетенції, до яких віднесено центральні органи виконавчої влади, урядові органи державного регулювання із підпорядкованими їм територіальними підрозділами, для яких забезпечення реалізації екологічної політики та охорона навколишнього середовища на загальнодержавному та місцевому рівнях є головним призначенням[48].

З наукового аналізу чинного законодавства та організації системи природоохорони та забезпечення екологічної безпеки дозволяє виділити основні групи органів держави, форми їх правової організації у зазначеній галузі:

1. Органи загальної компетенції, їх спеціалізовані структури.

2. Органи спеціальної компетенції.

3. Органи єдиної системи запобігання і реагування на надзвичайні екологічні ситуації [25].

Кожен державний орган здійснює регулювання в межах своєї компетенції та притаманними їм методами. Вищі органи державної влади і регулювання приймають закони, постанови, інші правові акти, спрямовані на забезпечення екологічної безпеки. Органи місцевого самоврядування та місцеві органи влади приймають свої природоохоронні акти і контролюють виконання законодавчих актів, прийнятих вищими органами влади у цій галузі.

На основі чинного законодавства державна влада організує контроль за станом природного середовища. В структурі державної влади - від Верховної Ради до місцевих Рад існують комісії з питань екологічних проблем і раціонального природокористування. Вони формують екологічну політику - Верховна Рада на території всієї держави, а місцеві Ради (обласні, міські, районні, селищні, сільські) - кожна на своїй території, контролюють хід виконання державних нормативних актів, рішень Рад.

Нагляд за дотриманням природоохоронного законодавства виконує Генеральна Прокуратура України і насамперед її підрозділ - Природоохоронна прокуратура, що має свої відділення у великих містах, районах. Важливу роль у здійсненні екологічної політики держави має Кабінет Міністрів України, а також виконавчі комітети обласних, міських, районних рад депутатів [4].

Важливе місце в структурі Кабінету Міністрів України в сфері охорони природи, координації діяльності державних (формальних) і недержавних (неформальних) організацій займає Міністерство охорони навколишнього природного середовища.

Цьому ж підпорядкована і діяльність природоохоронних відділів, лабораторій на промислових підприємствах, які зобов'язані контролювати якісний і кількісний склад викидів, відходів, сприяти впровадженню ефективних природоохоронних технологій. Особлива увага приділяється обліку шкідливих речовин, не перевищенню їх ГДК, ГДВ та ГДС у природному середовищі[40].

Велике значення в загальнодержавній системі охорони природи мають неурядові громадські рухи, організації, які зазвичай співпрацюють з державними природоохоронними органами. Одним з важливих завдань громадських організацій, рухів екологічного спрямування є формування національної екологічної культури на основі суспільно-етнічної системи поглядів на значення природи в житті людини [49].

Великим надбанням українського народу є шанобливе ставлення до природи.

Природоохоронні організації повинні бути провідником демократичних ідей у спілкуванні суспільства з владою. Позитивним є створення громадських рад з природоохоронних проблем при Міністерстві охорони природи, його обласних управліннях, місцевих органах самоуправління.

Громадські природоохоронні організації на підставі законів України "Про громадські організації", "Про інформацію" мають право контролю за виконанням програм природоохоронного значення, отримувати інформацію екологічного змісту [11].

### **1.2.2. Діяльність природоохоронних органів (органи влади, поняття діяльності органів влади, спільні риси, мета створення, завдання, функції).**

Слід зазначити, що сьогодні існує проблема дублювання нормативних правових актів, що регулюють відносини між державними інститутами влади між собою і суспільством в цілому в цій сфері. В першу чергу це стосується органів місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» повинна координувати діяльність компетентних, спеціально уповноважених державних органів у сфері реалізації екологічної політики на території Ради.[5].

Існуюча система центральних органів виконавчої влади в галузі охорони навколишнього середовища, досить складна і розділена на наступні контексти: міністерства і відомства, кожне з яких має свою мету - наділити повноваженнями приймати рішення з питань захисту навколишнього середовища, екологічної безпеки та використання природних ресурсів.

Державні установи ведуть облік предметів, що роблять шкідливий вплив на навколишнє середовище. Компанії та організації ведуть первинну



звітність в області охорони навколишнього середовища і надають інформацію до державних органів в цій галузі. Для реалізації функцій державного регулювання охорони і раціонального використання природних ресурсів встановлено три рівні управління: національний, регіональний та місцевий. На національному рівні функції екологічного менеджменту включають:

- розробка методичного, нормативного, а також методичного та правового забезпечення; - Проведення державної екологічної експертизи та її реалізація на національному рівні;

- створення економічного механізму використання природних ресурсів;

- регулювання використання природних ресурсів і запобігання забрудненню;

- державна політика в сфері надзвичайних екологічних ситуацій;

- встановлення стандартів якості природних ресурсів;

- формування і використання державних позабюджетних ресурсів на охорону навколишнього середовища;

- регулювання використання ресурсів державного значення;

- державний контроль за дотриманням екологічного законодавства, зокрема ядерної та радіаційної безпеки;

- організація взаємодії з іншими міністерствами і відомствами з метою дотримання вимог природоохоронного законодавства;

- реалізація єдиної науково-технічної політики з охорони і раціонального використання природних ресурсів;

- реалізація державної політики щодо збереження біорізноманіття;

- забезпечення екологічної безпеки як частина національної безпеки України;

- виконання міжнародних угод і виконання Україною зобов'язань України і підтримка міжнародних відносин в екологічній сфері;

- впровадження єдиної державної політики та забезпечення процесу прийняття державних рішень екологічною інформацією (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, облік забруднення навколишнього середовища, прогнози);

- екологічна освіта та просвіта населення.

Для деяких міністерств і відомств охорона навколишнього середовища є найважливішою домінуючою функцією. Вони входять в групу спеціально уповноважених органів виконавчої влади у галузі охорони навколишнього середовища. Для інших правоохоронних органів охорона навколишнього середовища є лише невід'ємною частиною основних функцій з реалізації державної політики з конкретних питань. Істотною частиною державної системи екологічних суб'єктів є виконавчі органи галузевої компетенції, які засновані на загальних принципах державного управління та управління нижчестоящими органами, які виконують відповідні екологічні функції [21].

Міністерства утворюють коло регулюючих суб'єктів на галузевому рівні, чия компетенція в основному обмежується ввіреній їм областю державного контролю з метою забезпечення захисту навколишнього середовища і природокористування, розвитку галузі шляхом розробки і реалізації превентивних заходів і впровадження наукових знань. технологічні досягнення і передовий досвід практичної діяльності підвідомчих структур та юридичних осіб. Ми скористаємося такою системою тим адміністративно-правовою охороною навколишнього середовища і розділимо їх за такими критеріями:

1. Органи національного рівня, що регулюють екологічні відносини, під якими розуміють уповноважені законодавчі акти державних органів, до повноважень яких входять, серед іншого, повноваження в галузі забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього середовища. Відповідно до покладених на них завдань вони здійснюють великий державний контроль у цій сфері. І вони включають:

- Верховну Раду України (має законодавчу функцію - прийняття законодавчих документів з концептуальними, програмними положеннями для вирішення актуальних екологічних проблем, а також ратифікація міжнародних договорів і гармонізація національного законодавства відповідно до цих угод).

- Президента України (відповідно до наданих прав як гарант стабільності суспільних відносин, в тому числі правовідносин в екологічній сфері, також має можливість активно впливати на розвиток екологічного законодавства і вдосконалювати систему організаційного регулювання в програмах і заходах щодо екологічної безпеки. Для запобігання і нейтралізації шкідливих техногенних впливів ) [50].

- Раду національної безпеки і оборони України, до повноважень якого входить, зокрема, представляти Президенту України пропозиції щодо реалізації засад внутрішньої і зовнішньої політики в області національної безпеки і оборони, зокрема в області екологічної безпеки; Координація та контроль діяльності правоохоронних органів в області національної (в тому числі екологічної) безпеки і оборони в мирний час; Координація та контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони в умовах воєнного або надзвичайного стану, а також в кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці України. - Кабінет Міністрів України (реалізує екологічну політику;

- Центральні органи виконавчої влади - це органи з особливою відповідальністю та державні органи державного регулювання з підлеглими територіальними підрозділами, для яких реалізація екологічної політики на національному та місцевому рівні є єдиною основною метою [7].

Організаційні заходи з охорони навколишнього середовища підтримуються відповідної організаційної та технічної підтримки. В першу чергу, це створення державної системи моніторингу навколишнього середовища - загальнонаціональної системи моніторингу, оцінки та прогнозування її стану.

Серед центральних органів виконавчої влади зі спеціальними екологічними повноваженнями провідна роль належить Міністерству екології та природних ресурсів України, яке є основним органом у системі центральних органів виконавчої влади і забезпечує формування та реалізацію державної політики в галузі охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки. Деякі функції в екологічній сфері виконує Міністерство охорони здоров'я України - центральний орган виконавчої влади, відповідальний за забезпечення реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я, медичного обслуговування та епідемічного благополуччя населення [15].

2. Органи територіального рівня, що регулюють екологічні відносини: - органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації як місцеві виконавчі органи.

Уповноважені на регіональному рівні адміністративні органи з охорони навколишнього середовища і природокористування, що володіють широкими повноваженнями в екологічному секторі. Рівень їх адміністративно-правового регулювання і ефективність діяльності по захисту прав громадян на сприятливе природне середовище та забезпечення екологічної безпеки повинні визначатися повнотою і внутрішнім відповідністю правових норм

реальностям життя в процесі реалізації в ЄС. політика екологічної безпеки в державі. Ми поділяємо точку зору Ю. Лазора про те, що центральна виконавча влада є важливою частиною загальної системи регулювання відносин, що виникають у сфері взаємодії суспільства і природи. Вони реалізують державну політику в галузі охорони навколишнього середовища і природокористування, захисту населення і навколишнього природного середовища від негативних наслідків господарської діяльності [27].

Органи Національної поліції України займають особливе місце серед центральних органів виконавчої влади в сфері екологічної безпеки країни. Законодавчий орган відніс їх до державних установ загального призначення, оскільки ведення діяльності та здійснення повноважень з охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки з точки зору визначення характеру і місця розташування цього закладу в предметній системі не є найбільш важливим. За територіальну приналежність до організації системи екологічного менеджменту та реалізації екологічної політики можна виділити два основні розділи: адміністративно-територіальний і галузевий. Тому що, здійснення заходів і здійснення повноважень з охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки не є чітко розмежованим, з точки зору визначення характеру і системі суб'єктів.

В Україні чітко не визначені функції моніторингу, щоб створити єдину скоординовану систему збору, обробки та аналізу стану навколишнього середовища і її природних ресурсів. Щоб вирішити цю проблему, необхідно провести ряд досліджень для визначення факторів, що беруть участь в спостереженні за навколишнім середовищем, наприклад, створення системи приладів і пристроїв для безперервного моніторингу навколишнього середовища; розробка метрологічних нормативів для ефективного виконання спостережень; створення раціональної системи збору, передачі і збору інформації; створення системи аналізу, інтерпретації, синтезу та

прогнозування екологічного стану з метою інформування державних органів при прийнятті рішень на всіх рівнях.

Перший формується відповідно до адміністративно-територіального устрою, в якому об'єктами управління є установи різного рівня: державні, регіональні, районні та окремі поселення (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування). Частина контрольних заходів належить центральним і місцевим органам виконавчої влади, які здійснюють свою діяльність на основі диференціації в основному за видами природних ресурсів. В цілому, структура регулювання в сфері екологічної безпеки і охорони навколишнього середовища в Україні представлена органами влади всіх рівнів. Отже, система органів управління в екологічній сфері, виходячи зі змісту і розподілу повноважень, включає такі інститути: загальне керівництво (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, національна поліція) і спеціальне державне управління. (Міністерство екології та природних ресурсів України, його територіальні управління, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибальства. Також, державні органи зі спеціальними. До складу експертної групи повинні входити: державний природоохоронний орган, органи місцевого самоврядування,

На національному рівні укладаються угоди про законодавче забезпечення охорони навколишнього середовища, розробці та впровадженні екологічних норм і стандартів, організаційних та економічних механізмів, виділення бюджетних коштів на цілі охорону навколишнього середовища, прийнятті та фінансуванні державних екологічних програм, надання пільг для природокористувачів і створення системи обмежень на використання природних ресурсів, потенціал та ін. На регіональному рівні управління

охороною природи та природокористуванням включає в себе наступні функції:

- регулює використання природних ресурсів в регіоні;
- встановлює норми забруднення;
- впровадження економічного механізму природокористування;
- здійснює моніторинг та облік природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища;
- проводить державну екологічну експертизу;
- стежить за дотриманням законодавства;
- досліджує стан навколишнього середовища;
- розробляє програми впровадження природоохоронних заходів, визначає і реалізує інвестиційну політику;
- інформує громадськість і зацікавлені організації про екологічні проблеми.

Фактори, що визначають розробку і посилення заходів по регіоналізації державної екологічної політики, включають: - невідповідність між часткою витрат на охорону природи і внесками до валового національного продукту в окремих регіонах; - міжрегіональні відмінності в екологічний збиток на одиницю валового продукту, виробленого в регіоні; - різниця в кількості екологічних проблем, що накопичилися в окремих регіонах за попередній період; - міжрегіональні відмінності у взаєминах сировинних і переробних виробництв; - нерівномірний розподіл окремих видів природних ресурсів на території України і суттєві відмінності між регіонами у використанні природно-ресурсного потенціалу [16].

Таким чином, Верховна Рада України, державні органи та їх посадові особи (Президент України, Кабінет Міністрів) повинні ефективно реалізовувати ряд скоординованих заходів щодо захисту і захисту національних інтересів в екологічній сфері в адміністративно-правовій системі природоохоронних органів та забезпечувати екологічну безпеку в Україні. Україна, суди, прокуратура України, національна поліція, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади), український народ (окремі громадяни, громадські організації), об'єднаний цілями та зобов'язаннями з охорони природи і здійснює узгоджену діяльність відповідно до законодавства України. [36].

Природоохоронна діяльність здійснюється через регіональний екологічний механізм, за допомогою модернізації регіонального управління матеріальними ресурсами та екологічної інфраструктури, а також за допомогою ефективного моніторингу розробки родовища.

Так що в світі вже існує розгалужена система контролю за станом навколишнього природного середовища, екологічної освіти та просвіти населення і особливо молоді. Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний суд в Гаазі, контролює виконання підписаних міжнародних договорів. У разі порушення міжнародного права застосовуються різні санкції - від штрафів до економічних (ембарго), і тоді держава-порушник несе великі фінансові втрати [32].

Виникає питання, чому результати неефективні. Перш за все, звичайно, тому що традиційне ставлення до природи, яке формувалося тисячоліттями, неможливо змінити за кілька десятиліть навіть за допомогою найдосконалішого законодавства - практично відразу за людськими мірками. Споживацька психологія людини, завдяки екологічній освіті, повинна поступово змінюватися ноосферному уявленню про його місце і значення в природі. Кожна людина повинна нести відповідальність за стан природи і за її збереження, а не сподіватися, що хтось інший це зробить [8].





## **Розділ II. Адміністративний примус щодо природоохоронних органів зарубіжних країн**

### **2.1. Функції виконання захисту природоохоронних органів зарубіжних країн**

Для дослідження сучасних проблем адміністративного права необхідно розглянути досвід зарубіжних країн. Це обумовлюється багатьма причинами. Звісно, зарубіжний досвід сприяє розширенню наших уявлень щодо досліджуваних правових явищ; допомагає подивитися на ту чи іншу проблему під другим кутом зору; співставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань. А також, безсумнівна надзвичайна наукова актуальність та практична корисність будь-яких порівняльно-правових досліджень.

«Державне управління в галузі охорони навколишнього середовища (екологічне управління) в зарубіжній практиці традиційно здійснювалося в межах існуючих державних структур, часом зі створенням спеціалізованих підрозділів для виконання природоохоронних функцій. Наприклад, у США тривалий час функції управління охороною вод та атмосферного повітря виконувало Міністерство охорони здоров'я; у Японії природоохоронні функції виконувало Міністерство зовнішньої торгівлі та промисловості, а також Міністерство будівництва. Сьогодні спеціальні органи функціонують практично в усіх державах світу, а завдання консультативних органів зводяться до інформування виконавчих органів влади про стан навколишнього середовища, прогнозування впливу на навколишнє середовище у процесі розроблення й реалізації проектів розвитку; пов'язування інтересів різних відомств, державного апарату з інтересами господарюючих суб'єктів, в основному монополій. Більшість міжнародних фінансових інститутів і організацій вважають одним із пріоритетів своєї діяльності заохочення такого розвитку, який був би стійким і з економічного,

і з екологічного погляду» [42].

До основних та найперших адміністративних органів відносять державу, що складається з федерації та федеральних земель, які в свою чергу, виконують публічні завдання згідно з вимогами нею органам. Виконання таких завдань є переважно завданням земель, у той час як федерація володіє адміністративною компетенцією лише в обмежених сферах. Звернувшись до публічного управління можемо побачити, що у німецькій літературі досить чітко розмежовано безпосереднє та опосередковане управління. Про безпосереднє публічне управління ведуть мову тоді, коли федерація виконує свої адміністративні завдання через власні органи. Навпаки, опосередковане публічне управління має місце, коли публічні завдання виконуються створеними федерацією адміністративними суб'єктами. Ними можуть бути корпорації (наприклад, палати адвокатів) або відомства (публічно-правові теле- та радіостанції, Федеральне відомство з праці). Подібний розподіл публічного управління на види має місце також і щодо органів місцевого самоврядування.

Механізмами охорони середовища в багатьох країнах являються екологічно орієнтовані структури, форми і методи управління природокористуванням. У їх складі, поряд з екологічними, присутні правові, адміністративні, громадські, а також інші форми й методи, що створюють систему економічних важелів і стимулів впливу, які впливають на забезпечення регулювання еколого-економічних інтересів між суспільством і природокористувачами, а також стимулюють природоохоронну діяльність природокористувачів.

Адміністративні органи завжди існують в формі юридичної особи публічного права або частково правоздатного підрозділу юридичної особи. Особливістю юридичних осіб публічного права є те, що вони утворюються виходячи з приписів закону, або іншого акта державної влади, що базується на законі, і виконують публічні завдання. «Виходячи з положень німецького законодавства, виділяються три основні види юридичних осіб публічного

права: публічні правові корпорації; публічні правові установи; публічні правові фонди.

Враховуючи положення законодавства, можемо сказати, що в більшості зарубіжних країн головними виконавчо-розпорядчими органами у сфері охорони навколишнього середовища є міністерства, служби, агентства, комітети, до завдань яких входить вироблення екологічної політики, розроблення й координація програм з охорони навколишнього середовища, опрацювання екологічних стандартів, моніторинг, надання науково-методичної, технічної та фінансової допомоги регіональним і місцевим органам влади, забезпечення виконання вимог екологічного законодавства, міжнародне співробітництво»[28].

«Як форма діяльності, адміністративний акт виконує чотири функції:

- 1) з процедурно-правової точки зору він є найважливішим засобом завершення адміністративної процедури;
- 2) щодо матеріального права він конкретизує правовідносини між адміністрацією та громадянами, абстрактно передбачені законом;
- 3) у процесуально-правовому відношенні він відкриває специфічні можливості судового захисту, таку як процедуру заперечення, позови про заперечення або про примушення до виконання;
- 4) з виконавчо-правової точки зору адміністративний акт, який містить заборону або примус, є виконавчим документом, про що зазначено у Законі про адміністративне виконання»[57].

До компетенцій та обов'язків природоохоронних органів земель , а також на до обов'язків місцевої адміністрації входить проведення конкретних заходів з охорони навколишнього середовища. «У землях з великою територією екологічне управління організовано на трьох рівнях: вищий рівень – це міністерство, основним завданням якого є підготовка законів (його підтримує кілька органів, які проводять наукові експертизи), середній рівень – органи, що здійснюють завдання з екологічного управління; нижчі адміністративні органи (комуни, округи, дрібні громади,

державні екологічні центри) які здійснюють контроль за поза дозвільними процедурами і дозволом менших об'єктів та видів діяльності, ніж на попередньому рівні, особливо у сфері охорони атмосферного повітря. Конкуруюча законодавча компетенція в Німеччині (коли земля може законодавствувати лише тоді коли Федерація не користується своєю законодавчою компетенцією) поширюється на передачу землі, природних ресурсів у громадську власність чи інші форми суспільного господарства; на сприяння виробництву в сільському і лісовому господарстві, рибальство у відкритому морі та прибережних водах, а також охорону узбережжя; прибирання відходів, охорону повітряного басейну від забруднення і боротьбу з шумом»[30].

«Загальна сума зборів не повинна перевищувати витрати міської влади на очищення природних і стічних вод. Надходження спрямовують на погашення витрат, будівництво та експлуатацію систем очищення природних і стічних вод, і їх не можна використовувати в інших цілях. Як правило, ці збори занадто незначні, щоб повністю покрити інвестиції на будівництво очисних споруд, тому з метою сприяння їх будівництву було створено систему безпосередньої видачі субсидій і позик під низькі відсотки»[11].

До тогож, «в зарубіжних країнах реалізація природоохоронної політики супроводжується прийняттям цілого ряду економічних і фінансових заходів, податкових стимулів, програм пільгового кредитування, субсидій на капітальні вкладення. Зокрема, закон про стягування зборів за скидання стічних вод передбачає застосування економічних інструментів, які доповнюють заходи адміністративного характеру. Він містить економічні стимули для вжиття заходів щодо скорочення обсягу стічних вод і підвищення рівня їх очищення, а також для розроблення та впровадження прогресивних, мало і безвідходних технологій. У встановлених цим законом межах особи, відповідальні за збір стічних вод, мають можливість обрати найбільш ефективні в економічному плані варіанти – від виплати штрафів до здійснення превентивних заходів. Щодо охорони атмосферного повітря, то

існує Положення про компенсації, яке охоплює всі існуючі джерела викидів речовин-забруднювачів та надає компаніям більшої свободи вибору методів і засобів дотримання встановлених норм чистоти повітря»[10].

Лісова адміністрація посідає особливе місце в системі природоохоронних органів Швеції до її функцій належить управління лісами на всій території лісових земель країни. А політика спрямована на вирішення двох рівноцінних завдань: виробництво деревини та природоохорону діяльність. А до того, лісова адміністрація Швеції здійснює нагляд за проведенням лісгосподарських заходів, лісооблікових робіт, а також контролює діяльність лісопромислових компаній і приватних фірм. До її складу належить національна та регіональні ради з лісового господарства.

Що до адміністративного контролю, то основну увагу йому наділено лише останніми роками, адже зростає інтерес до економічних методів. Базисом системи контролю становлять загальні законоположення, та на основі яких видають дозволи й здійснюють контроль за різними видами забруднювальної діяльності, а також іншими видами впливу на навколишнє середовище. У Королівстві Нідерланди на державні органи покладено вирішення проблем водокористування та охорони, а нормотворчі та інші повноваження органів водного контролю, порядок здійснення контролю за їх діяльністю з боку провінцій встановлює акт парламенту.

Звернувшись до практики Нідерландів – «встановлено єдину систему податку на паливо, плату за “забруднення повітря” і “шум дорожнього руху” та схвалено альтернативні варіанти реалізації цих заходів. Надходження від податків на паливо покривають всі витрати на санітарно-гігієнічні заходи (крім знешкодження ґрунту), вживання профілактичних заходів, компенсацію компаніям, субсидії на розроблення чистих технологій та організацію полігонів для захоронення хімічних відходів. За рахунок цих надходжень покривають також управлінські витрати підвідомчих установ, а витрати на знешкодження ґрунту повністю відшкодовують із загальних фондів. Так само діє система справляння зборів за очищення міських стічних

вод» [29].

В різних містах відрізняється встановлені збори а місцева влада несе відповідальність за їх встановлення. Так, до органів влади Іспанії належить спостерігати за раціональним використанням усіх природних ресурсів, метою яких є збереження та поліпшення якості життя та охорона й відновлення навколишнього середовища, спираючись при цьому на необхідну колективну солідарність.

Цікавим є те, як на державному рівні в Фінляндії мотивують до природоохоронної діяльності. Органи влади названої країни в праві надавати різноманітні знижки та пільги в оподаткуванні за умови придбання природоохоронного обладнання. Окрім податкових пільг, також використовують економічні заходи, які не пов'язані з наданням фінансової допомоги, такі як збори, податки, якими оподатковуються напої в тарі одноразового використання. Однак, при цьому Фінляндія є найчистішою за скиданням стічних вод в комунальні системи водовідведення, ліквідацією відходів, лідирує за проведенням заходів з охорони вод, боротьби з розливами нафти, і це є підсумком програми екологічного виховання із самого дитинства.

«Одним із напрямів такого виховання є формування ощадливості. Економія електроенергії, води, паперу, одягу наявна всюди в цій країні, а ощадливість – ознака способу життя фінів. Повністю контролюється навколишнє середовище та якість життя в Португалії, де держава зобов'язана запобігати забрудненню середовища і його наслідкам через власні органи, сприяти наданню екологічної спрямованості різних сфер політики, розроблюваної і проведеної на галузевому рівні»[37].

Данія та природоохоронна діяльність. Варто вказати на те, що в цій країні головною метою природоохоронної діяльності є охорона довкілля та запобігання забрудненню повітря, води і земель, а також контроль за шумовим забрудненням. Що до принципів на котрих базується діяльність данського суспільства з охорони навколишнього середовища, можемо

виділити наступні: оцінка об'єкта й засобів вирішення проблеми; “забруднювач” сплачує природоохоронні витрати. На підставі матеріалів, розроблених і отриманих від місцевих органів влади, регіональна влада картографує джерела й поля забруднення на навколишніх територіях і готує докладний звіт про стан навколишнього середовища. Він лягає в основу розроблення планів, що стосуються поліпшення якості навколишнього середовища, розміщення підприємств і скидання відходів. Крім цього, муніципалітети планують районне теплопостачання, обсяг стічних вод, водопостачання, використання водотоків, на їх основі повинні проводитися всі природоохоронні заходи.

«У Данії довкілля стало незалежною сферою діяльності, в якій завдання вирішують міністерство навколишнього середовища, регіональна (на рівні округу) і міська влада. Окружні та міські органи виконавчої влади несуть відповідальність за оперативне управління навколишнім середовищем. Окружні органи управління країни здійснюють функції планування, контролю та визначення напрямів діяльності в регіональному масштабі, а муніципалітети – на міському рівні»[67]. Проблеми забруднення, насамперед, досліджуються на місцях.

Міська влада найближче стоїть до екологічних проблем, які на неї покладені, і знання нею місцевої комуни вважається важливим чинником у справі гнучкого й обґрунтованого управління навколишнім середовищем. Витрати на охорону навколишнього середовища в Данії становлять приблизно 4% від усього бюджету країни, при цьому основна частина (понад 90%) цих коштів надходить з міського бюджету. Витрати регіональної та центральної влади становлять меншу частку (3 і 6% відповідно). Основна частина муніципальних витрат іде на будівництво та експлуатацію різних очисних споруд. Основним джерелом природоохоронного фінансування в комунально-міському секторі є податки та плати, а також плата користувачів.

На сьогодні все більше зарубіжних країн склали розуміння того, що економічний розвиток повинен піти іншим шляхом, припинивши настільки



активно руйнувати довкілля. «Основними критеріями оцінювання прогресу в переході до сталого розвитку у сфері збереження навколишнього середовища та використання природних ресурсів, поряд із заходами з подолання негативних тенденцій, створенням сучасних технологій, науково-методичним забезпеченням і масштабами позитивних результатів, може слугувати створення умов сталого природокористування, що включають наявність адекватної нормативно-правової бази та факт єдності цілей і волі в діях органів державної влади, бізнесу й населення в досягненні цілей сталого розвитку»[56].

Підвівши підсумки вище сказаного варто виокремити, що знайти оптимальне поєднання інституту громадського суспільства та державних установ можливо та необхідно для природоохоронної діяльності. Та при такій умові розвиток громадянського суспільства не повинен здійснюватися за рахунок послаблення держави або відсторонення від виконання наданих їй повноважень у галузі охорони навколишнього середовища, природокористування та забезпечення екологічної безпеки. Варто зібрати всі наявні сили для збереження навколишнього середовища та співпрацювати разом. Важливим моментом є укріплення державно-владних органів, що забезпечують законність і правопорядок у цій найважливішій сфері.

Що до підняття ефективності та поліпшення охорони природи в Україні – варто надати більше повноважень органам місцевого самоврядування та зацікавленим фізичним особам. Важливо сформулювати систему екологічного стимулу для підприємств, чия діяльність тісно пов'язана з забрудненням середовища, варто надати їм пільги та кредитування в разі застосування більш екологічних продукцій та викиду меншого рівня забруднення. Та важливим моментом є підняття від повільності та штрафів за порушення норм екологічного законодавства.

## **2.2. Діяльність та мета створення природоохоронних органів зарубіжних країн та природоохоронних органів в Україні**

«Сучасна система державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища характеризується тим, що за весь період незалежності України в ній не було створено заохочувальних інструментів стосовно раціонального використання природних ресурсів. Це призводить до того, що, незважаючи на скорочення виробництва, процес забруднення довкілля України поширюється і це стосується не тільки природних ресурсів, а й усього життєвого простору людини. Означене свідчить про те, що необхідно налагодити взаємозв'язок між потребами суспільства та захистом довкілля, формувати екологічну свідомість та культуру громадян, переглянути систему фінансування охорони навколишнього природного середовища та заходів, пов'язаних із відтворенням та підтриманням якісного стану природних ресурсів України» [38].

Україна підписала 44 двосторонні міжнародні угоди та договори, головним чином із сусідами Білорусі, Грузією, Молдовою, Росією, Словаччиною та Польщею. Меморандуми про взаєморозуміння щодо співпраці у галузі охорони навколишнього середовища підписані з Австрією та Фінляндією. Уряд України уклав угоду з урядом Ізраїлю про співпрацю у галузі охорони навколишнього середовища; щодо співпраці у галузі ядерної безпеки та радіаційного захисту - з урядами Фінляндії, Австрії та Росії.

Протягом багатьох років економічно розвинені країни розробили методи та засоби для вирішення нагальних екологічних проблем, таких як надмірне забруднення повітря, забруднення води, накопичення відходів тощо. З огляду на те, що екологічні проблеми подібні в багатьох країнах, має сенс вивчити найефективніші інструменти державного регулювання. Зарубіжна практика показує, що основою всієї системи охорони навколишнього середовища є активне державне регулювання, при якому пріоритет надається економічним

стимулам та підтримці бізнесу, який розвивається в напрямку екологізації виробництва. Дуже хорошим прикладом є регулювання охорони навколишнього середовища та охорони природи в США, де з кінця 1960-х рр. забруднення навколишнього середовища стало однією з головних проблем.

«Ця проблема була пов'язаною насамперед з економічним зростанням даної держави. Саме в цей період загострення екологічних проблем досягло в країні граничної межі і ставлення до них кардинально змінилося. 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» [41].

Цільові екологічні заходи визначаються Федеральним агентством з охорони навколишнього природного середовища, і кожен штат окремо пропонує конкретні заходи для їх реалізації, які пов'язують їх із планами розвитку промисловості. Ефективним засобом контролю за викидами є введення "дозволу" від Агентства з охорони навколишнього середовища США, який дозволяє допустиму кількість забруднюючих речовин, що менше межі, встановленої для їх продажу іншим компаніям. Таким чином, у США створено ринок прав на забруднення. В результаті екологічна ситуація в країні значно покращилася.

У європейських країнах наступні інструменти є найпоширенішими економічними методами регулювання природоохоронної діяльності. Це екологічні платежі за забруднення повітря, водні ресурси, шум, утилізацію відходів тощо. Надання компаніям свободи вибору альтернативних рішень збору за забруднення створює певні передумови не тільки для зменшення витрат на боротьбу із забрудненням, але й для зменшення виробничих витрат загалом.

«Економічне стимулювання природоохоронної діяльності не обмежується тільки примусовими методами, важливу роль відіграє політика надання певних пільг та економічної допомоги підприємствам, які здійснюють

боротьбу із забрудненням»[72].

У Великобританії Королівська екологічна інспекція має велику свободу ліцензування на основі конкретних місцевих умов, заснованих на використанні найкращої доступної технології, що не спричиняє зайвих витрат, та найкращого практичного екологічного варіанту, який забезпечує найвищі заходи з екологічної ефективності для досягнення екологічних цілі. для всіх складових середовища. Інспектори повинні оцінювати не тільки фізичний стан установок у закладах, але й рівень експлуатації та управління, включаючи такі питання, як навчання, правила та інструкції, функціонування системи екологічного управління та аудит.

«Такий індивідуальний підхід до нормативного обмеження впливу на довкілля, пунктуальної деталізації законів і підзаконних (регулятивних) актів, а також процедур їх примусового впровадження отримує визнання навіть у країнах з давніми традиціями, наприклад таких, як Німеччина»[43].

«У європейських країнах використовується такий дієвий інструмент державного регулювання природокористування як система застави, що передбачає встановлення надбавок до роздрібних цін на товари, утилізація яких доцільна після періоду експлуатації. Система застави застосовується у Франції, Німеччині, Італії, Фінляндії, Австрії, Великобританії та в інших країнах ЄС. У Швеції система застави використовується на ринку продажу автомобілів»[45]. Завдяки цим заходам згодом буде знищено понад 90% автомобілів, що продаються в країні. Інструментом державного регулювання охорони природи є пільгові позики та субсидії, що надаються на конкурентних засадах при реалізації різних екологічних програм.

У деяких країнах субсидії надаються компаніям, які відмовляються використовувати пестициди та пестициди. Останніми роками в Західній Європі спостерігається тенденція відмови від державних субсидій на продаж добрив. Відмова від субсидування споживання добрив розглядається як спосіб захисту ґрунтів від забруднення через надмірне використання добрив та сприяння біологічним методам збільшення врожайності. У США

приватний промисловий капітал отримує різні екологічні засоби.

Однією з умов ефективного державного регулювання в галузі екології розвинених країн є вмiле поєднання економічних методів з адміністративно-правовими.

«З метою виконання міжнародних зобов'язань в Україні з 18.12.2017 р. набув чинності Закон України “Про оцінку впливу на довкілля”, що сприяє запровадженню європейської моделі природокористування та забезпечує наближення до законодавства ЄС»[15].

У розвинених країнах повноваження державного регулювання охорони природи та охорони навколишнього середовища розподіляються по-різному між центральними, регіональними та місцевими органами влади. У федеральній державі, такій як Німеччина, повноваження чітко визначені делегованими регіональним органам влади, тоді як у менш жорстких федераціях, таких як США, розподіл повноважень між державою та федеральним урядом не завжди чітко визначений. В унітарних державах ступінь централізації управління також різний: найвищий ступінь децентралізації управління існує у Великобританії, Нідерландах та Швеції, меншою мірою - у Франції.

Державне регулювання екологічної безпеки вимагає певних науково-технічних знань, які дозволять приймати інформаційні, досяжні та прийнятні рішення. У розвинених країнах існує широка мережа екологічних моніторингових та наукових установ, які є частиною регуляторів навколишнього середовища (наприклад, США) або незалежними (наприклад, Німеччина). Фінансування діяльності цих установ з наукового забезпечення державного екологічного регулювання повністю оплачується державою. Органи державного екологічного регулювання в розвинених країнах є замовниками наукової розробки екологічних програм, необхідних для підвищення ефективності їх діяльності.

Американські дослідницькі центри, що складають ЕРА, отримують у кілька разів більше фінансування, ніж власні потреби, і вони використовують

його для залучення необхідних субпідрядників для всебічної розробки проектів. В інших країнах (Франція, Німеччина, Великобританія, Нідерланди) також існують наукові установи в рамках природоохоронних органів, які проводять екологічні дослідження на замовлення цих установ, зокрема розробку «чистих» технологій.

«Досвід розвинутих країн свідчить про те, що витрати на наукові дослідження дають змогу одержати значну економію коштів при здійсненні природоохоронних заходів та істотно зменшити збитки від забруднення та виснаження компонентів довкілля»[71].

«У галузі охорони навколишнього природного середовища Японія використовує адміністративні й економічні методи регулювання. Найбільш ефективними адміністративними заходами є: введення стандартів якості продукції і навколишнього середовища; екологічна експертиза; угоди між місцевими органами влади й підприємствами про контроль за забрудненням; система арбітражу екологічних конфліктів. На противагу багатьом країнам, Японія не вважає неминучою суперечність між екологічним регулюванням та економічним зростанням і використовує еколого-технологічний підхід до забезпечення екологічно безпечного розвитку так званий “порятунок за допомогою науки”, що активно фінансується державою»[60].

Зарубіжний досвід державного регулювання у галузі охорони природи та охорони навколишнього середовища свідчить про необхідність поєднання економічних методів з адміністративно-правовими. У ринковій економіці зарубіжних країн дієвими та дієвими інструментами регулювання є:

- екологічні платежі, що дають бізнесу свободу вибору альтернативних рішень щодо збору забруднення;
- пільги та економічна допомога компаніям, що працюють у сфері контролю забруднення;
- схема забезпечення, яка передбачає введення надбавок до роздрібних цін на товари, ліквідація яких є доцільною після закриття;
- добровільні угоди між екологічними інспекторами та

природокористувачами;

- ліцензування, яке забезпечує комплексне дослідження бізнесу та індивідуальний підхід до регуляторних обмежень впливу на навколишнє середовище;

- «штрафи за адміністративні порушення природоохоронного законодавства»[68].

Ці інструменти певною мірою подібні до тих, що використовуються в Україні, але в розвинених країнах економічні стимули та підтримка бізнесу, що забезпечують захист та охорону навколишнього середовища. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС ставить нові вимоги щодо державного регулювання охорони навколишнього середовища в Україні 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»[55].

Водночас роль держави у регулюванні процесів охорони природи повинна залишатися вирішальною, а фінансування наукових досліджень у галузі охорони навколишнього природного середовища, збереження та відновлення має забезпечуватися з державного бюджету України. Перспективами подальших досліджень є вдосконалення екологічного законодавства України відповідно до вимог Угоди про асоціацію Україна-ЄС.

Адміністративні заходи щодо охорони навколишнього середовища включають державні стандарти, екологічні стандарти, екологічний моніторинг, екологічну експертизу, державну екологічну інспекцію та екологічні обмеження. Стандартизація є важливим інструментом екологічного регулювання. Державні екологічні стандарти є обов'язковими і

включають вимоги та режими використання та охорони природних ресурсів, методи екологічного контролю.

«Регулювання охорони навколишнього природного середовища забезпечується системою екологічних нормативів, яка включає: – нормативи екологічної безпеки – гранично допустимі концентрації забруднювальних речовин у природному середовищі; гранично допустимі рівні акустичного, електромагнітного, радіаційного та інших шкідливих впливів; гранично допустимий вміст шкідливих речовин у продуктах харчування; – гранично допустимі норми викидів і скидів у навколишнє природне середовище забруднювальних речовин і матеріалів, рівні шкідливого впливу фізичних і біологічних факторів»[64].

«В Україні здійснюється державна, громадська та інші види екологічної експертизи. Її проведення є обов'язковим у процесі законотворчої, управлінської, інвестиційної, господарської та іншої діяльності»[52].

Обмеження є адміністративним важелем регулювання оптимального використання природних ресурсів. Вони визначають ступінь використання корисних копалин, лісів, води, ґрунту, що не призводить до екологічних дисбалансів. Важливим інструментом регулювання природоохоронної діяльності є фінансування заходів щодо охорони навколишнього середовища.

Фінансування природоохоронних заходів забезпечується компаніями, організаціями та установами за рахунок прибутку, який приносить певні вигоди при оподаткуванні. Створення фондів для охорони природного середовища є результатом платежів за спеціальне використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, погіршення характеристик природних ресурсів. Основним джерелом доходів бюджету є плата за спеціальне використання природних ресурсів. Він визначається на основі диференційованих стандартів оплати за кожним видом ресурсів та обмежень щодо їх використання. Вартість цих платежів у межах обмежень додається до операційних витрат компанії та необмежених витрат до її



прибутку.

«Важливим засобом вирішення багатьох екологічних проблем є програмноцільове планування заходів, яке виражається у формуванні екологічних цільових комплексних програм»[34].

Інформація про наявність та стан природних ресурсів міститься у списках природних ресурсів. Земельний кадастр містить інформацію про правовий режим земель, їх розподіл між власниками та користувачами землі, якісні характеристики земельного фонду тощо. Він виникає в результаті геодезичних, картографічних зйомок та зйомок, класифікації та економічної оцінки ґрунтів.

«Органи державного управління здійснюють облік об'єктів, які мають шкідливий вплив на стан навколишнього середовища. Підприємства та організації проводять первинний облік у галузі охорони довкілля і передають інформацію державним органам у цій сфері. З метою реалізації функцій державного регулювання охорони та раціонального використання природних ресурсів визначено три рівні управління: національний, регіональний і місцевий»[57].

Завдання екологічного управління на національному рівні включають:

- розробка методичного, нормативно-методичного та правового забезпечення;
- проведення державної екологічної експертизи та їх впровадження на національному рівні;
- створення економічного механізму природокористування;
- регулювання використання природних ресурсів та запобігання забрудненню навколишнього середовища;
- державна політика у сфері надзвичайних екологічних зон;
- встановлення стандартів якості природних ресурсів;
- створення та використання державних позабюджетних фондів для охорони навколишнього середовища;
- регулювання використання ресурсів державного значення;

- державний контроль за дотриманням екологічного законодавства, зокрема ядерної та радіаційної безпеки;
- організація взаємодії з іншими міністерствами та відомствами щодо дотримання екологічного законодавства;
- реалізація єдиної науково-технічної політики у галузі охорони та раціонального використання природних ресурсів;
- реалізація державної політики щодо захисту біорізноманіття;
- забезпечення екологічної безпеки як частини національної безпеки України;
- виконання міжнародних угод та виконання зобов'язань України за цими угодами та сприяння міждержавним відносинам у галузі охорони навколишнього середовища;
- запровадження єдиної державної політики та забезпечення процесу прийняття державою рішень інформацією про навколишнє середовище (організація моніторингу, впровадження інформаційних технологій, запровадження обліку забруднення, прогнозування);
- «екологічна освіта та виховання населення»[47].

Організаційні заходи щодо охорони навколишнього середовища підтримуються відповідною організаційною та технічною підтримкою. Перш за все, це створення системи державного моніторингу довкілля - загальнодержавної системи моніторингу, оцінки та прогнозування його стану.

В Україні немає чіткого визначення моніторингових функцій для створення єдиної скоординованої системи збору, обробки та аналізу стану довкілля та його природних ресурсів. Для вирішення цього питання необхідний комплекс досліджень для визначення факторів моніторингу навколишнього середовища; створити систему приладів та обладнання для постійного моніторингу навколишнього середовища; розробити метрологічні стандарти для ефективних спостережень; створити раціональну систему збору, передачі та збору інформації; створити систему аналізів,

інтерпретацій, синтезів та прогнозів екологічного стану з метою надання інформації органам державної влади при прийнятті рішень на будь-якому рівні.

«На національному рівні укладаються угоди щодо законодавчого забезпечення охорони навколишнього середовища, розроблення та впровадження екологоекономічних норм і нормативів, організаційного та економічного механізмів природокористування, виділення бюджетних коштів на природоохоронні цілі, прийняття та фінансування державних екологічних програм, надання природокористувачам пільг і створення системи обмежень у використанні природоресурсного потенціалу і т. ін»[53].

До факторів, що визначають розробку та активізацію заходів щодо регіоналізації державної екологічної політики, належать:

- розбіжність між часткою витрат на охорону природи та внесками до валового національного продукту в деяких регіонах;
- міжрегіональні відмінності щодо екологічної шкоди на одиницю валового продукту, що генерується в регіоні;
- різниця в кількості екологічних проблем, що накопичились у деяких регіонах за попередній період;
- міжрегіональні відмінності у співвідношенні видобувної та переробної промисловості;
- «нерівномірність розміщення на території України окремих видів природних ресурсів і значні відмінності між регіонами щодо використання природоресурсного потенціалу»[59].

Діяльність у галузі охорони навколишнього природного середовища реалізується через регіональний еколого-економічний механізм, метою якого є створення регіональної матеріальної та управлінської екологічної інфраструктури та її ефективне використання для зменшення відмінностей між інтересами виробників та споживачів природи в регіоні.

Екологічну діяльність у регіонах слід стимулювати економічно шляхом надання економічних вигод споживачам, які створюють основні фонди, що

мають екологічне значення; зменшення податків для підприємств та врахування їх витрат на екологічні заходи; перерахування коштів, отриманих в результаті реалізації природоохоронного заходу, на прибуток компанії; забезпечення узгодженості винагороди за природоохоронну діяльність та екологічних результатів, що досягаються за рахунок неї. До компетенції органів, що здійснюють управління природоохоронною діяльністю на місцевому рівні, входить контроль за використанням природоохоронного законодавства.

«До складу зазначених органів належать місцеві ради і їх виконавчі та розпорядчі органи, державні обласні управління охорони навколишнього середовища, районні та міські державні інспекції з охорони навколишнього середовища»[65].

На місцевому рівні найбільш суттєвим є недосконалість організаційно-функціональної структури природокористування. Невелика кількість інспекційних підрозділів з низькою логістикою не в змозі повністю задовольнити потреби та вимоги компанії щодо належного контролю за станом навколишнього середовища та його поліпшення. На цьому рівні важливо координувати діяльність служб, що діють у галузі охорони навколишнього середовища, створити єдину раціональну систему інформаційного забезпечення, контролю, аналізу та тестування.

З метою ефективного управління, спрямованого на вирішення національних екологічних проблем, доречно застосовувати програмно-орієнтований підхід.

«Він дасть змогу цілісно розглянути охорону навколишнього середовища, з одного боку, як органічно спеціалізовану функцію виробничого процесу, а з іншого – як особливий вид діяльності, що має самостійну цільову орієнтацію зі специфічним змістом і засобами реалізації»[63]. Програмно-орієнтований підхід допомагає сформувати найбільш гнучкі та ефективні спеціальні високоадаптивні структури управління, залучати висококваліфікованих фахівців та мобілізувати

фінансові ресурси за призначенням.

Організаційно-економічний механізм управління навколишнім середовищем повинен забезпечувати ефективну взаємодію та координацію діяльності різних державних та громадських організацій, що займаються охороною навколишнього середовища, на різних рівнях: національному, регіональному та місцевому. Вони повинні бути організаційно, юридично та фінансово незалежними від органів виконавчої влади та діяти відповідно до відповідного екологічного законодавства.

Функціями державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, які пов'язані з розробкою спільної екологічної політики, є облік природних ресурсів та оцінка їх стану; ведення державних кадастрів природних ресурсів; планування та прогнозування природокористування, фінансування, матеріально-технічне забезпечення заходів щодо охорони навколишнього середовища, розподіл якості навколишнього середовища; розробка та видання відповідних нормативно-правових актів, розробка нормативно-технічної документації, розміщення, проектування, будівництво та введення в експлуатацію господарських та інших об'єктів, що впливають на довкілля; стандартизація природоохоронних заходів, екологічна експертиза, контроль, моніторинг та дослідження. Крім того, державні органи охорони природи є замовниками та координаторами у розробці та реалізації державних екологічних програм. Вони також підтримують необхідну функціональну, методологічну та інформаційну взаємодію з регіональними та місцевими екологічними органами.

«Держава в особі її повноважних органів зацікавлена в тому, щоб природні ресурси використовувалися не по-хижацькому, а рівномірно і планомірно. Для цього служать рентні платежі за природні ресурси, ціль яких зрівняти економічні умови видобутку і керувати цими умовами. В даний час це правило є важливою складовою господарювання України»[58].

### **2.3. Аналіз міжнародного досвіду природоохоронної діяльності суб'єктів зарубіжних країн та України**

Проблема охорони навколишнього середовища стає глобальною і зачіпає інтереси всього людства. Це вимагає розробки рішень для ефективних підходів та методів нових форм та напрямків, що відповідають сучасним вимогам. Virішення глобальних проблем у галузі охорони навколишнього середовища є необхідною передумовою подальшого соціально-економічного розвитку країни і на цій основі побудови нового здорового суспільства. Західні країни вносять значний внесок у розвиток сучасної міжнародної системи екологічної безпеки громади, реалізуючи послідовну національну політику, спрямовану на збереження, відновлення та поліпшення екологічних умов.

Основні концептуальні принципи екологічної політики нашої держави сформульовані в "Керівних принципах державної політики України у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та екологічної безпеки", затверджених Українською Радою від 5 березня 1998 р., Але з огляду на більше десять років, а Кабінет Міністрів України 17 жовтня 2007 року затвердив Концепцію Стратегії національної екологічної політики України на період до 2020 року.

«Проголошена екологічна політика базується на органічному поєднанні вирішення економічних та екологічних проблем у процесі реформування суспільства, створення мотивації, бажань та умов для вирішення екологічних проблем на національному, регіональному, місцевому рівнях»[14]. Таким чином, екологічну політику можна представити як систему цілей і кроків державного управління та органів управління, спрямованих на забезпечення екологічної безпеки держави та задоволення екологічних потреб населення.

Метою національної екологічної політики є стабілізація та покращення екологічного стану країни шляхом встановлення національної екологічної політики як інтегрованого чинника соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення переходу до сталого економічного розвитку та

впровадження екологічно збалансованої системи охорони природи.

«Основними цілями національної екологічної політики є: досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища; зростання рівня громадської свідомості з питань охорони навколишнього природного середовища; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; удосконалення системи інтегрованого екологічного управління шляхом включення екологічної складової до програм розвитку секторів економіки; поліпшення регіональної екологічної політики, зменшення негативного впливу процесів урбанізації на навколишнє природне середовище; припинення втрат біота ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвиток заповідної справи; забезпечення екологічно збалансованого використання природних ресурсів»[61].

Міжнародні зобов'язання України щодо охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки випливають із положень багатьох міжнародних конвенцій та двосторонніх угод. Міжнародні конвенції та угоди, ратифіковані нашою країною, дають змогу визначити основні напрями розвитку національного законодавства та розробку національних та регіональних програм у галузі прогнозування навколишнього середовища, його подальший розвиток з метою забезпечення належного захисту навколишнього середовища та екологічної безпеки.

Важливим елементом формування міжнародно-правових стандартів екологічного прогнозування є законодавство Європейського Союзу, інших неурядових організацій Європи, міжнародно-правові угоди про охорону навколишнього середовища, екологічне законодавство окремих європейських країн та спільні екологічні асоціації, створені державами-членами.

На сьогодні реалізується понад 50 двосторонніх угод, а також заходи щодо розширення міжнародної співпраці. Також налагоджені відносини з Союзом європейських транскордонних регіонів.

«Діяльність Карпатського Єврорегіону та її керівних органів сприяла

зверненню уваги Європейського банку реконструкції та розвитку на вдосконалення прикордонної інфраструктури та системи переходів; програми PHARE – на підтримку малого й середнього бізнесу в регіоні. У 1995 р. Україна стала тридцять сьомим членом представницької міжнародної організації Ради Європи, яка на сьогодні об'єднує вже понад сорок країн. Закон про приєднання України до Статуту Ради Європи був прийнятий Верховною Радою України 31 жовтня 1995 року. Рада Європи, як пан'європейська організація, має достатньо багато повноважень, що не охоплює лише галузь національної безпеки»[48].

Слід зазначити, що документи Ради Європи мають не юридичний, а скоріше рекомендаційний характер. Однак ця робота є дуже важливою і створює необхідні передумови для майбутніх юридичних рішень. Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку, що проходили в Стокгольмі з 15 по 16 червня 1972 р., В червні 1992 р. - у Ріо-де-Жанейро та з 26 серпня по 4 вересня 2002 р., Повинні зіграти особливу роль у формуванні міжнародного санітарного та епідеміологічного права. в Йоганнесбурзі.

«Як ми зазначали, документи, що були прийняті на Стокгольмській конференції, а також частина документів на конференції в Ріо-де-Жанейро, належать до так званого «м'якого» права, тобто не є юридично обов'язковими, проте вони мають надзвичайно високий моральний авторитет, завдяки чому примушують країни світу та їх уряди дотримуватись висловлених у них рекомендацій та побажань, а також активізують міжнародну санітарно-епідеміологічну співпрацю, у тому числі й міжнародно-правову»[70].

У законодавстві європейських країн охорона навколишнього природного середовища вважається невід'ємною частиною соціально-економічної політики, але пріоритет при охороні певних природних об'єктів інший: якщо в Німеччині, Швейцарії та деяких інших країнах - формування та належний стан ландшафту і лише тоді використання та охорона земель, ліси, води тощо в Румунії, Болгарії, Угорщині - особливо охорона повітря, води та



інших природних ресурсів. Донедавна німецьке законодавство не передбачало відповідальності за порушення, а румунське законодавство передбачає кримінальну та адміністративну відповідальність за певні екологічні злочини.

У США перші спроби охорони природних ресурсів були зроблені з прийняттям Закону про лісові заповідники (1891 р.). На початку ХХ ст. були зроблені перші кроки для захисту пустелі. Спеціально створене Агентство з охорони навколишнього середовища мало право видавати нормативні акти, що регулюють критерії та стандарти якості води, атмосферного повітря, стандарти промислових відходів, стічних вод тощо, а також притягувати до відповідальності компанії та інших порушників.

Наприклад, у США органи охорони навколишнього природного середовища (такі як поліція, прокуратура, Федеральне бюро розслідувань та його території) також виконують функції з охорони навколишнього середовища. Слідчі підрозділи цих служб регулярно навчаються та навчаються навичкам розслідування екологічних злочинів. Характерною є тенденція до спеціалізації у галузі охорони навколишнього середовища. У деяких країнах створюються спеціальні підрозділи екологічної поліції, які структурно входять до складу екологічного департаменту або загальної поліцейської служби. Екологічні слідчі працюють у Федеральному агентстві з охорони навколишнього середовища. Загалом у штаті працює 35 слідчих. У дев'яти регіональних управліннях міністерства, найбільших містах штату, працює приблизно 215 оперативних співробітників міліції. За рахунок екологічної поліції велика заслуга в боротьбі зі злочинністю.

Наприклад, протягом 1991-1992 фінансового року ними було порушено 12 519 кримінальних справ за невиконання державного екологічного законодавства щодо охорони дикої природи, водно-болотних угідь, мінеральних ресурсів та забруднення води. За обсягом своїх прав та привілеїв екологічна поліція нічим не відрізняється від загальної поліції. Співробітники екологічної міліції мають зброю, мають право вільно

відвідувати об'єкти, що перевіряються, після пред'явлення сертифіката, доступу до необхідної інформації, затримання, затримання тощо.

Таким чином, досвід американської поліції показує, що лише спеціально навчений персонал здатний розкривати та розслідувати екологічні злочини, не обтяжуючись завданнями попередження та боротьби з усіма іншими видами злочинів.

У Великобританії екологічне законодавство навіть молодше, ніж у США. У 1951 р. Була запроваджена система видачі дозволів на скидання відходів у внутрішні води, в 1970 р. Був створений Департамент навколишнього середовища, а в 1972 р. Королівська комісія проти забруднення - незалежний орган під британським правлінням. Він відповідає за моніторинг ефективності охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки. Комісія сама визначає сфери інтересів, проводить дослідження та видає звіт приблизно кожні 18 місяців, аналізуючи поточні перспективні екологічні проблеми та забезпечуючи санітарно-епідеміологічну безпеку з точки зору науки, права та адміністративного управління.

«У доповідях знайшли відображення дані щодо утилізації відходів, забруднення нафтопродуктів, ядерної енергетики, сільськогосподарського забруднення навколишнього середовища, забруднення атмосферного повітря. Рекомендації, сформульовані в доповіді, не є обов'язковими для уряду»[50].

Однак, оскільки вона повинна офіційно відповісти на ці звіти, висновки Комісії не можна ігнорувати. Також існує багато центральних установ - ради з охорони повітря, різні ради з управління відходами та 10 регіональних відділів контролю якості навколишнього середовища. Місцева влада та численні громадські об'єднання відіграють важливу роль. Впровадження системи платежів за використання води та скидання промислових стічних вод, оподаткування за використання матеріалів (податок на викопне паливо) дозволило Великобританії значно скоротити державні витрати та перерахувати кошти на програми екологічної безпеки.

У Франції Міністерство природи та навколишнього середовища та Рада з

просторового управління та регіонального розвитку активно працюють у галузі охорони навколишнього середовища, всі департаменти мають бюро з питань природокористування та охорони навколишнього середовища.

У Польщі провадження у справах про адміністративні правопорушення ведуться державними органами відповідно до загальних положень Адміністративно-процесуального кодексу від 14 червня 1960 року. Особливості провадження у справах про порушення у різних сферах закріплені в "Законі про геологічну та гірничу справу", «Про добрива та добрива», «закон про охорону навколишнього середовища» тощо.

Федеральне міністерство охорони навколишнього середовища створено в Німеччині з 1974 року. Федеральне міністерство охорони навколишнього середовища, яке не виконує ні виконавчих, ні управлінських функцій, підпорядковується окремим федеральним органам влади. Сюди входять Федеральна служба охорони навколишнього середовища (відповідальна за експертизу), Федеральна служба охорони природи (на відміну від першої, її компетенція поширюється на охорону природи та ландшафтів), Федеральна служба з радіаційного захисту, Інститут Роберта Коха (відповідальний за впровадження генетично модифіковані організми) та ін.

У Німеччині особлива увага приділяється підготовці виробничих робітників з питань екологічної безпеки. Адміністративна та регулятивна екологічна безпека - це сфера, яка забезпечує роботу значній частині німецького населення. Кількість компаній, які беруть участь у розробці екологічних та ресурсозберігаючих технологій або надають послуги у галузі екологічної безпеки та захисту, з кожним роком зростає. Відповідні державні установи контролюють дотримання встановлених стандартів належної якості води та повітря та разом із федеральним урядом та громадськістю борються з бізнесом та іншими порушниками екологічного законодавства. В Японії одним із пріоритетних питань є охорона навколишнього середовища. Японія почала формувати екологічне законодавство на початку 1970-х.

Правовою та методологічною основою для подальшого розвитку

природоохоронного законодавства став Основний закон про забруднення, прийнятий в 1964 р. Механізмом охорони природи в Японії є: широке використання передових технологій та новітні досягнення в їх охороні, значне поширення управління, активна участь у вирішенні глобальних екологічних проблем.

Органом управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є Департамент навколишнього середовища, який був створений в 1971 році як міністерство, яке планує основні напрями державної політики у галузі охорони навколишнього природного середовища, розробляє проекти екологічних законів, стандартів, нормативних актів, координацію всіх екологічних заходів. Японія розробила найсуворіші у світі гігієнічні та гігієнічні стандарти якості води, запровадила вимогливі стандарти щодо благоустрою нових будівель, затінення, радіоперешкод та контролю виробництва ХФУ.

«У Норвегії раз на два роки уряд надає парламенту доповіді про стан навколишнього середовища в країні і про проведену екологічну політику у галузі регулювання екологічної безпеки. Система державного контролю базується на інспектуванні й системному аудиті. Активно діє Норвезький урядовий екологічний фонд, що підтримує екологічно чисті технології. З 1988 р. в Норвегії діє Національне відомство по розслідуванню й припиненню економічної та екологічної злочинності»[51].

Нарешті, слід зазначити, що вивчення міжнародного досвіду провідних країн світу дає змогу визначити пріоритетні напрями реформування та оптимізації системи органів державної влади у галузі охорони навколишнього середовища. Досвід американської поліції показує, що лише спеціально навчений персонал здатний розкривати та розслідувати злочини проти навколишнього середовища, не обтяжуючись завданнями запобігання та боротьби з усіма іншими видами злочинів. Проаналізувавши цей досвід, ми пропонуємо створити спеціалізований державний орган з охорони навколишнього природного середовища - екологічну поліцію, який надав би

йому відповідні повноваження на місцях, з подальшим розширенням процесуальних повноважень правоохоронних органів щодо юрисдикції адміністративних правопорушень, закріплених в Адміністративному кодексі України. Адміністративні правопорушення у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури ”).

У світлі досвіду Великої Британії ми пропонуємо створити Координаційну раду з питань екологічної безпеки з метою покращення координації у галузі охорони навколишнього середовища в рамках Кабінету Міністрів України. Сюди повинні входити директори та заступники керівників міністерств та відомств, діяльність яких безпосередньо пов'язана з екологічною безпекою.

Одночасно в рамках реалізації державних програм охорони навколишнього природного середовища ми пропонуємо запровадження спільних семінарських зустрічей з керівниками органів охорони навколишнього природного середовища з метою обговорення проблемних питань у галузі досліджень та визначення загальних шляхів їх вирішення.

## **Розділ III. Законодавство щодо природоохоронних органів України**

### **3.1. Шляхи вдосконалення природоохоронних органів в Україні адміністративного примусу.**

Зростаюче використання природних ресурсів вимагає раціонального природокористування, спрямованого на досягнення максимальної продуктивності природних систем з мінімальним порушенням їх компонентів в економічних інтервенціях, підвищення стійкості до антропогенних впливів, підтримання здатності до самовідновлення.

Основним документом з охорони природи є "Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року".

«Її прийняття обумовлене необхідністю підвищення ефективності управління у сфері охорони довкілля та впровадження екологічно збалансованої системи природокористування. Збалансоване використання природно-ресурсного потенціалу як суспільно-економічний процес залучення, охорони та відтворення умов природного середовища і природних ресурсів спрямоване на оптимізацію управління природно-ресурсним потенціалом і більш повне використання ринкових інструментів для вирішення існуючих економіко-екологічних проблем» [13].

Однак необхідно визначити збалансоване використання природи, що можливо завдяки інвентаризації ресурсів у певних районах; розгляд об'єктів користування як частини природного комплексу; виявлення можливих наслідків змін у природі, обґрунтування та вибір таких методів господарської діяльності, які дозволять найкраще використовувати ресурси, зменшувати відходи та мінімізувати негативний вплив на навколишнє середовище. Комплексні дослідження та аналіз використання природних ресурсів є важливою частиною сталого природокористування. Тому необхідно визначити оптимальну норму використання природних ресурсів; обґрунтувати ефективне розміщення галузей та постачання; проводити еколого-економічну оцінку природних ресурсів; розробляти регіональні

системи управління, прогнозування та оцінки наслідків економічної діяльності тощо. Також дослідники інтенсивно обговорюють питання державного регулювання використання природних ресурсів.

Зокрема С. Лінник визначає "державне регулювання природокористування" «як діяльність органів державної влади щодо опрацювання й реалізації управлінських рішень у напрямі регулювання, організації та координації впливу різних суб'єктів на сферу природокористування»[60].

Зміст державного регулювання природокористуванням, на думку Д. Стеченко, визначається екологічною політикою держави для підтримання та створення сприятливих екологічних умов мешкання населення, забезпечення раціонального використання і відтворення природних ресурсів.

Незважаючи на значний обсяг наукових робіт з питань використання природних ресурсів, теоретичні проблеми соціально-екологічної та економічної складових у природокористуванні залишаються недостатньо розробленими, зв'язок між визначенням основних напрямів використання природних ресурсів у регіональному та галузевому напрямках не досліджується. еколого-економічний стан окремих регіонів.

Крім того, існує потреба у вдосконаленні державного регулювання потенціалу природних ресурсів у конкретних районах. Зміст державного регулювання охорони природи та охорони навколишнього природного середовища визначається екологічною політикою держави, яка повинна бути орієнтована на перебудову відносин у системі "людина - суспільство - довкілля". Необхідно "озброїти" всі органи державного управління методологією управління, заснованою на принципах інтегрованого природокористування. Державна політика охорони природи повинна базуватися на стабільній системі законів та інших нормативних актів, але ця система, особливо в перехідний період, повинна бути гнучкою, тобто швидко реагувати на зміни в навколишньому середовищі, пристосовуватися до змін у надто складних умовах.

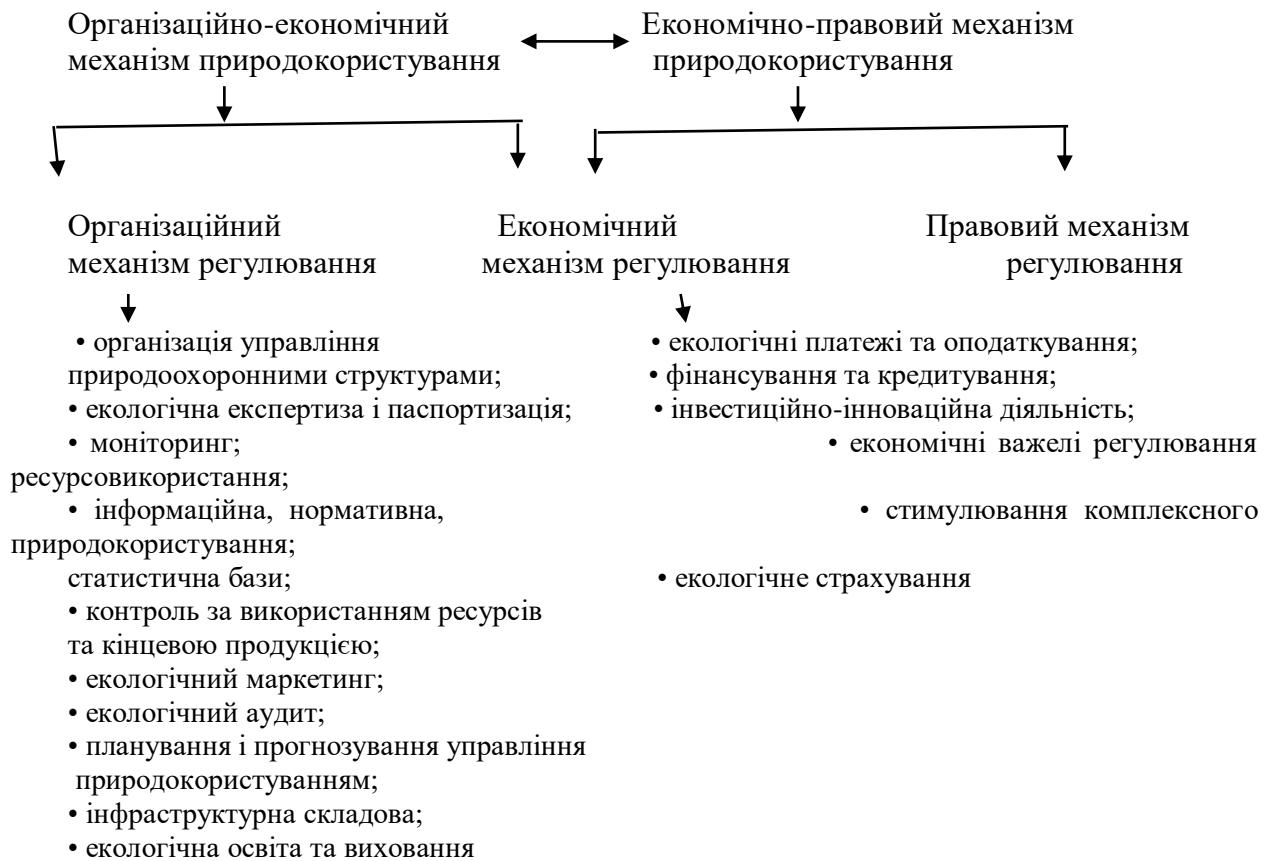
«Це є ефективним засобом подолання екологічної кризи, врегулювання природокористування. Комплексний підхід до вивчення і використання природних ресурсів означає виявлення, облік і оцінку всього різноманіття ресурсів території, розгляд об'єктів використання як складової частини цілого природного комплексу, визначення всіх можливих наслідків змін природи, обґрунтування та вибір таких шляхів господарської діяльності, що дозволяють найповніше використовувати ресурси, скоротити відходи та мінімізувати негативний вплив на навколишнє середовище»[49].

Основним напрямком впровадження інтегрованого природокористування є досягнення найкращих можливих результатів за оптимальних витрат, що відповідають найважливішим вимогам управління. Функціональне поєднання у використанні природних ресурсів приносить економію за рахунок зниження собівартості основного виробництва, дешевшого транспортування сировини, використання виробничої інфраструктури. Основними рисами інтегрованого природокористування є найбільш повне екологічно та економічно виправдане використання ресурсів регіону, раціональна галузева структура, тісний взаємозв'язок міжгосподарських комплексів та виробничих відносин між компаніями. Метою концепції інтегрованого природокористування є забезпечення перспектив сталого розвитку регіонів шляхом використання потенціалу природних ресурсів для досягнення соціальних, екологічних та економічних цілей.

До основних концептуальних принципів комплексного характеру використання природних ресурсів належать: територіальна інтегративність, систематичність, суб'єктивно-об'єктивний паритет, соціальний паритет, проблемно-ситуативна спрямованість тощо. Механізм державного регулювання складається з регулятивних, регулятивних та адміністративних інструментів. Головною умовою, необхідною для прийняття ефективних управлінських рішень, є наявність відповідної інформаційної підтримки. Державне регулювання у цій галузі не може існувати без ефективною системи моніторингу навколишнього середовища, тобто без системи постійного



моніторингу. Завдяки інформатизації він забезпечує регулярну оцінку та прогнозування середовища компанії та умов екосистем для прийняття управлінських рішень (рис. 1).



**Рис. 1. Структура механізму регулювання природокористування**

«Важливим кроком є розробка правових, нормативних і методичних основ щодо введення плати за використання природних ресурсів і забруднення навколишнього середовища. Це сприятиме економічному стимулюванню природоохоронної діяльності та упорядкуванню джерел її фінансування, концентрації коштів у цільових фондах охорони навколишнього природного середовища» [58].

Основною складовою механізму охорони природи була плата за спеціальне використання надр, земель, водних та інших ресурсів, яка

встановлюється спеціальними законами України та відповідними кодексами. Аналіз законодавчої бази дозволяє стверджувати, що в Україні існує недосконала система платежів за природокористування. Відповідно до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" було затверджено нове співвідношення зборів за забруднення: до Державного фонду - 30%, регіонального - 50%, до місцевих фондів - 20%. Однак такий розподіл коштів недоцільний. Основний фінансовий дохід повинен надходити до місцевих фондів, забезпечуючи таким чином цільове використання отриманих коштів.

Критерії, які можуть бути основою для реалізації регуляторної політики, відіграють важливу роль у забезпеченні комплексного природокористування. На основі принципів системного підходу до концептуального забезпечення державного регулювання використання природних ресурсів слід визначити критерії його ефективності: по-перше, формування пріоритетних напрямів; по-друге, ступінь досягнення цих пріоритетів; по-третє, оптимальне функціонування державних регуляторів з акцентом на максимізацію використання ринкових стимулів.

«Пріоритетним напрямом у правовому регулюванні господарських відносин стосовно природокористування на сучасному етапі має стати поєднання організаційно-правових механізмів з економічним стимулюванням у використанні, охороні та відтворенні природно-ресурсного потенціалу, що проявляється в диференціації платежів за користування та забруднення ресурсів; у податкових і кредитних пільгах; страхуванні у сфері охорони та відтворення ресурсів; заміні в необхідних і розумних масштабах прямого, адміністративного управління, непрямим, організаційно-правовим ринковим регулюванням. Виникає необхідність правової диференціації соціальних стандартів з урахуванням можливостей регіонів щодо використання природно-ресурсного потенціалу»[62].

Важливим елементом регуляторного механізму є ринкове порівняння попиту та пропозиції, яке може відбутися за наявності та розвитку

відповідної правової сфери. Трансформація форм власності та механізмів регулювання господарської діяльності є стимулом до пошуку нових методів та засобів організаційно-правового регулювання навколишнього середовища.

Тому необхідно створити принципово новий організаційно-правовий механізм регулювання, який базуватиметься на поєднанні традиційних заборон, примусу, зобов'язань із заохоченням, стимулами. Цей механізм моніторингу та контролю забезпечить здійснення спільних зусиль органів виконавчої влади та місцевої влади з метою використання, захисту та відтворення потенціалу природних ресурсів. Відповідно до структури правовідносин також має розроблятися законодавство у формі загальних та конкретних стандартів.

У сучасних умовах функції держави змінюються - від адміністративної до регулюючої. Тому необхідна методологія управління, заснована на принципах інтегрованого природокористування.

«Державна політика управління природокористуванням повинна базуватися на стабільній системі законодавства й нормативів; система повинна бути еластичною, швидко реагувати на зміни навколишніх компонентів, пристосовуватися до змін занадто складного середовища. Це є ефективним засобом подолання екологічної кризи, врегулювання комплексного природокористування» [73].

Основні напрямки відповідної діяльності будуть реалізовуватися за допомогою правового механізму, який повинен дати їм чітку мету, офіційне визначення, обов'язкове для підтримки врегулювання відносин у природі, застосування превентивних, оперативних, стимулюючих та правозастосовчих заходів до юридичних та фізичних осіб для використання ресурсів та своїх ресурсів. , юридична відповідальність за порушення законодавства.

Державне регулювання природокористування повинно базуватися на регіональній концепції інтегрованого використання ресурсів, яка дає змогу дійсно ефективні заходи, моніторинг та оцінку всіх видів ресурсів, що надаються певною територіальною одиницею.

### **3.2. Нормативно-правові акти природоохоронних органів та програми удосконалення для України.**

«Здійснення охорони довкілля суб'єктами господарювання є комплексним інститутом як права, так і законодавства, оскільки регулюється нормами різних галузей права та законодавства, таких як конституційне, господарське, екологічне, цивільне, адміністративне. Основоположні норми охорони довкілля суб'єктами господарювання закладені в Конституції України, за якою, відповідно до статті 16, забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, як вже зазначалося, є обов'язком держави. Статтею 42 передбачено, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт. І, нарешті, стаття 50 закріплює право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди»[1].

Кожному гарантується право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, якість їжі та побутові потреби, а також право на її розповсюдження. Ніхто не може тримати таку інформацію в таємниці, і відповідно до статті 66 Конституції України кожен зобов'язаний не завдавати шкоди природі, культурній спадщині та відшкодовувати шкоду, яку вони завдають. Відповідно до статті 9 Конституції України, чинні міжнародні угоди, обов'язковість яких затверджена Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Міжнародно-правові акти, підписані Україною та ратифіковані Верховною Радою України, які так чи інакше стосуються питань охорони навколишнього середовища суб'єктами господарювання, є, отже, частиною українського законодавства щодо регулювання цих питань.

Стокгольмська декларація, Ріо-де-Жанейрська декларація про навколишнє середовище та розвиток, Рамкова конвенція ООН про зміну

клімату, ряд резолюцій ООН та документи Ради Європи мали великий вплив на сучасне внутрішнє законодавство, а також міжнародне законодавство у цій галузі. Стокгольмська декларація викладає основні принципи у галузі охорони навколишнього середовища. Щодо сфери охорони навколишнього середовища економічними операторами - у заяві зазначається, що охороні природи, включаючи пустелю, слід відводити важливе місце в плануванні економічного розвитку. Також акцент робиться на важливості раціонального використання природних ресурсів, раціонального планування, боротьби із забрудненням навколишнього середовища та міжнародної співпраці у галузі охорони навколишнього середовища. Ріо-де-Жанейрська декларація про навколишнє середовище та розвиток була прийнята переважно на основі досвіду реалізації Стокгольмської декларації та наголошує на важливості стійкого розвитку, невід'ємною частиною якого є охорона навколишнього середовища.

«В цьому документі також наголошується на необхідності вільного доступу до екологічної інформації на національному рівні. Декларацією встановлено, що екологічні стандарти, а також цілі та пріоритети господарської діяльності повинні відображати умови в галузі довкілля і розвитку, щодо яких вони застосовуються. Крім того, передбачається, що держави повинні розробляти національні закони щодо відповідальності за шкоду, яка наноситься жертвам забруднення та інших видів екологічно шкідливої діяльності, і компенсації такої шкоди» [75].

Посилаючись на акти міжнародного права, ми вказуємо, що положення багатьох міжнародних конвенцій про охорону навколишнього середовища, зокрема Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великій відстані, Конвенції про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, Конвенції про вплив на навколишнє середовище, мають економічний вплив. суб'єкти особливого значення. транскордонного впливу виробничих аварій, Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та протоколів до неї. Основні положення цих конвенцій, а також інших актів

міжнародного права були належним чином імплементовані у внутрішнє законодавство, і їх положення стали безпосередньо обов'язковими для суб'єктів господарювання.

«На національному рівні важливі аспекти правового забезпечення охорони довкілля суб'єктами господарювання передбачені природоресурсними кодексами та низкою законів, а саме Земельним кодексом України, Водним кодексом України, Лісовим кодексом України, Кодексом України про надра, Законами України «Про охорону атмосферного повітря», «Про тваринний світ» та «Про рослинний світ». Однак ключовим нормативно-правовим актом у досліджуваній сфері виступає Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»»[4].

Цей закон визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього та майбутніх поколінь, у тому числі в галузі охорони навколишнього середовища суб'єктами господарювання.

Закон закріплює права громадян України у галузі охорони навколишнього середовища, зокрема право на безпечне довкілля та здоров'я; право на вільний доступ до інформації про стан навколишнього середовища (екологічна інформація), безкоштовне отримання, використання, поширення та зберігання такої інформації з урахуванням обмежень, передбачених законодавством; право брати участь у громадських слуханнях або відкритих нарадах щодо впливу на навколишнє середовище запланованих заходів під час встановлення, проектування, будівництва та реконструкції об'єктів та при проведенні громадських екологічних оцінок; право подавати позов до органів державної влади, підприємств, установ, організацій та громадян щодо відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну в результаті негативного впливу на навколишнє середовище.

«Закон визначає компетенцію органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також регулює загальні питання здійснення моніторингу

навколишнього природного середовища, державного обліку об'єктів, що шкідливо впливають на стан навколишнього природного середовища, доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища (екологічної інформації) та екологічного інформаційного забезпечення, здійснення екологічної експертизи, оцінки впливу на довкілля, стандартизації і нормування в галузі охорони навколишнього природного середовища, контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, економічних заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища, екологічного страхування та екологічного аудиту, встановлює екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів, інших видів діяльності, а також встановлює підстави відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища»[66].

«Законодавство України у сфері поводження з відходами включає низку нормативно-правових актів, таких як: закони України «Про відходи», «Про поводження з радіоактивними відходами», «Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами», «Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» , а також численні розпорядження та постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджено загальнодержавні програми поводження з відходами»[66].

Відповідальність за екологічні злочини встановлена Законом України "Про охорону навколишнього природного середовища" та встановлена спеціальними законами - Кодексом адміністративних установ України та Кримінальним кодексом України.

«Аналізуючи стан правового регулювання у сфері даного дослідження, слід віддати належне акту стратегічного планування – Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», який визначає стратегію державної екологічної політики

України до 2020 року та має на меті стабілізацію і поліпшення стану навколишнього природного середовища України шляхом інтеграції екологічної політики до політики з соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних екосистем»[12].

● Закон визначає основні принципи державної екологічної політики, а також стратегічні цілі та завдання, в тому числі спрямовані на вдосконалення правового забезпечення охорони навколишнього середовища суб'єктами господарювання, а саме:

● створення національної інформаційної системи охорони навколишнього середовища;

● створення мережі національних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем для забезпечення доступу до екологічної інформації;

● зменшення викидів загальних забруднювачів;

● запровадження системи екологічного маркування товарів та харчових продуктів;

● посилення державного екологічного контролю за дотриманням законодавства щодо розміщення, будівництва, експлуатації нових та реконструкції діючих промислових підприємств та інших об'єктів на основі оцінки ризику для здоров'я населення;

● розробка нормативної бази щодо екологічного страхування, заснованої на виявленні проблем, пов'язаних із шкодою, яка може бути заподіяна здоров'ю населення;

● розвиток державної системи моніторингу довкілля шляхом її модернізації, посилення координації діяльності суб'єктів моніторингу та вдосконалення систем управління даними як основи для прийняття управлінських рішень;

● впровадження систем екологічного управління та підготовка державно-орієнтованих програм екологізації окремих галузей національної економіки,



забезпечення технічним обладнанням, впровадження енергоефективних, ресурсозберігаючих технологій, маловідходних, безвідходних та екологічно чистих технологічних процесів;

- розробка та впровадження системи стимулювання для компаній, які впроваджують систему екологічного менеджменту, принципи корпоративної соціальної відповідальності, застосовують екологічний аудит, сертифікацію виробництва, її якість відповідно до міжнародних екологічних стандартів, покращують екологічну поведінку відповідно до міжнародних екологічних стандартів;

- запровадження системи економічних та адміністративних механізмів для заохочення виробників до природокористування та екологічно стійкого та охорони навколишнього середовища, масштабне впровадження новітніх екологічно чистих технологій, інновацій у галузі охорони природи;

- підвищення енергоефективності виробництва шляхом впровадження економії ресурсів в енергетичному та енергоємному секторах та енергоносіях;

- збільшення використання відновлюваних та альтернативних джерел енергії;

- «створення екологічно та економічно обґрунтованої системи платежів за спеціальне використання природних ресурсів та збору за забруднення навколишнього природного середовища для стимулювання суб'єктів господарювання до раціонального природокористування» [76].

Вищезазначені цілі та завдання повинні бути досягнуті за допомогою таких інструментів:

- екологічна експертиза та оцінка впливу об'єктів екологічної експертизи на стан довкілля;

- екологічний аудит, системи екологічного менеджменту, екологічне маркування;

- екологічне страхування;

- технічне регулювання, стандартизація та облік у галузі охорони

навколишнього середовища, охорони природи та екологічної безпеки;

- економічні та фінансові механізми;

- моніторинг та контроль навколишнього середовища в галузі охорони навколишнього середовища та екологічної безпеки.

## **ВИСНОВОК**

Кваліфікаційна робота передбачає всебічне теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми - визначити сутність адміністративно-правових засад наглядової діяльності природоохоронних органів України у галузі охорони природи, а також окреслити шляхи організаційно-правового вдосконалення. В результаті дослідження сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення мети та визначених цілей. Визначено поняття та сутність нагляду за природоохоронними органами України в галузі охорони природи. Під наглядом природоохоронних органів у галузі охорони природи є діяльність, спрямована на запобігання екологічним злочинам, вжиття заходів щодо усунення шкоди природі, причини та умови, що сприяють цим злочинам, а також притягнення до відповідальності винних осіб. з метою забезпечення екологічного правопорядку. Необхідність нагляду за охороною природи правоохоронними органами зумовлена його роллю у боротьбі з правом кожного громадянина на безпечне для життя та здоров'я довкілля, потребою відшкодувати шкоду, заподіяну порушенням цього права, раціональним використанням природних ресурсів для їх захисту для майбутніх поколінь.

Незважаючи на важливу роль адміністративної відповідальності у регулюванні відносин до охорони та охорони природи, у цій галузі немає відповідної системи аналітичних досліджень. Це служить негативним фактором для вдосконалення інституту належного екологічного нагляду. Розробка та впровадження чіткої системи оцінки ефективності нагляду правоохоронних органів у боротьбі із екологічною злочинністю має базуватися на аналізі адміністративно-правових статистичних звітів, спрямованих на кількісні та суттєві аспекти правопорушень щодо охорони природи, збереження та раціонального використання. ресурсів.

Описано також принципи наглядової діяльності українських правоохоронних органів у галузі охорони природи. Ці принципи поділяються

на загальні (законність, публічність, системність, науковість, правопорядок, централізація соціальної справедливості та незалежності) та спеціальні (конфіденційні, зобов'язуючі, ієрархічні, інформаційні, ефективні). Особлива увага приділяється принципу залучення громадян до виконання поставлених природоохоронними органами завдань з охорони навколишнього середовища. Наведено класифікацію форм та методів наглядової діяльності таких органів України у галузі охорони природи.

Буде встановлено, що природоохоронну діяльність у галузі екології слід розуміти як діяльність, що залучається до правоохоронних та інших державних органів (суб'єктів) із захисту та захисту екологічних прав і свобод громадян, а у разі необхідності - щодо застосування заходів, що мають юридичну силу, до порушників. Доведено, що об'єкти наглядової діяльності органів, які беруть участь у кримінальному провадженні у сфері охорони навколишнього природного середовища, характеризуються такими основними ознаками: природне походження, отримане в результаті процесів розвитку навколишнього середовища; наявність екологічних взаємозв'язків з природним середовищем; виконання функцій життєзабезпечення. Вивчаються та вдосконалюються гарантії здійснення повноважень у галузі охорони природи. Встановлено, що під гарантіями здійснення повноважень природоохоронних органів України у галузі охорони природи слід розуміти організаційно-правові заходи, встановлені законом, що забезпечують здійснення цих повноважень правоохоронними органами. Внесені пропозиції щодо вдосконалення діяльності з нагляду за навколишнім середовищем українських правоохоронних органів, зокрема пропонується прийняти законодавство про створення природоохоронних поліцейських сил та їх екологічних повноважень. Це суттєво вплине, зокрема: на створення необхідних організаційних умов для їх діяльності; збільшити кількість виявлених екологічних правопорушень та злочинів, оскільки за таку роботу в першу чергу будуть відповідати працівники екологічної міліції; покращити якість доказової бази як у справах про адміністративні правопорушення у

сфері довілля, так і у кримінальних провадженнях, оскільки працівники міліції матимуть вузьку специфічну спеціалізацію.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині відсутня єдність думок щодо характеристик адміністративно-примусових заходів (наприклад, щодо державно-правового характеру, примусових), що необхідно виключити, оскільки всебічний аналіз різних джерел чітко визначив весь перелік видів заходів, включаючи ті, щодо яких деякі вчені мають протилежні погляди. Доцільно класифікувати адміністративні та виконавчі заходи за різними критеріями (предмет клопотання, суб'єкт, стосовно якого подано клопотання, спосіб, характер впливу заходу на особу що), що має велике теоретичне та практичне значення, через що надається можливість повідомляти сутність різноманітних адміністративно-примусових заходів, їх мету та взаємозв'язок, забезпечувати ефективний вплив на суб'єкти правовідносин, сприяти забезпеченню громадського порядку та громадській безпеці, попередньому, приписанню адміністративних правил.

Адміністративний примус - це застосування відповідних суб'єктів до осіб, які не переглядають їх підпорядкування, незалежно від волі та бажання останніх передбачених адміністративно-правових норм, що впливають на моральне, майнове, особисте та інше характеру із залученням громадських відносин, що вимагають від них сталого управління, проведення тендерів та відповідні правоохоронних та природоохоронних органів, догана за їх дії. Така характеристика персонажа, як і відповідно до адміністративного принципу, може бути використана у правій правій частині.

Важливо зосередитись на використанні таких основних питань, як: посилення характеру забезпечення природними ресурсами; покращення розміру плати за землекористування, екологічних ресурсів та профспілок; управління законом та соціальний захист природоохоронних органів, а також рівень зростання позитивної динаміки. Зв'язок із існуванням великої групи нормативних актів різної юридичної сили, яка визначає види, підключення та

застосування заходів адміністративного управління, не пов'язані з відповідальністю, необхідна необхідність у розробці єдиної нормативної бази, наприклад структурної частини адміністративно-процесуального кодексу, яка є в системі.

Робота проаналізована, а також у проблемі використання економічних інструментів для виробництва екологічних ресурсів. В адміністративному законодавстві передбачає закріплену норму права, яка встановлює відповідальність посадових осіб за незаконне застосування заходів адміністративного попередження або приписування, зокрема, відповідальність за незаконне забезпечення (надання, внесок) у екологічній діяльності та роботі природоохоронних органів.

Ефективність застосування заходів примусу в умовах розбудови правової держави пов'язана з удосконаленням координації дій органів, до компетенції яких входить застосування, упорядкування внутрішніх та зовнішніх інформаційних зв'язків, створення сучасної систематизованої нормативно-правової бази, яка відповідає європейським стандартам.

Під час оцінки ефективності застосування примусових заходів слід методично вірно розробити два завдання: визначити велику витрату на застосування адміністративних заходів примусу та встановити можливий ефект від їх реалізації. Воно має базуватися на певних факторах та причинах, які зумовлюють потребу в захисті навколишнього середовища.

При правовому регулюванні діяльності природоохоронних органів слід розуміти комплекс юридичних засобів, використовуючи які держава визначає права та сукупність природоохоронних органів у визначеній галузі, а також порядок їх реалізації.

Аналіз системи джерел правового регулювання діяльності органів щодо застосування заходів адміністративного примусу свідчить про те, що у наш

час воно здійснюється без контролю за діяльністю цього примусу як самостійного адміністративно-правового інституту.

Інститут адміністративного права повинен мати джерело відповідного спеціального закону, який би врегулював основні положення адміністративного управління, підстави та порядок застосування ряду заходів, які не належать до адміністративних стягнень. Практична реалізація природоохоронних органів управління завжди пов'язана з обмеженням, тим часом, часто через неправомірні дії громадян, а також юридичні та законні інтереси різних фізичних та юридичних осіб. У контексті цього відбувається поточне і важливе створення відповідних принципів зайнятості, яке є необхідним. Для поліпшення контролю за законністю застосування заходів адміністративного примусу в органах внутрішніх справ довідково в нормативних органах МВС України визначити перелік документа контрольної перевірки екологічних та природних об'єктів, що знаходяться під ретельним наглядом та охороною.

Має бути прийнято законодавче рішення про можливість приєднання до юридичної відповідальності посадових осіб, службових осіб органів держави, органів місцевого самоврядування за перегляд громадян за порушення законодавства про охорону навколишнього середовища. Забезпечення реального захисту прав громадян на користування природними ресурсами.

## **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

### **Конституція, законодавчі та інші нормативні акти**

1. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991. - № 41. - ст.546.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – додаток до № 51. – 1122 с. (з наступними змінами та доповненнями).
3. Митний кодекс України / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 16. – 203 с.
4. Лісовий кодекс України / Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 17. – 99 с.
5. Цивільний процесуальний кодекс України / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1963. – № 30. – 464 с.
6. Господарський процесуальний кодекс України / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – 56 с.
7. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини. Прийнята Радою Європи 04 листопада 1950 р. – 529 с. / Права людини: Збірник документів. – Харків, 1997.
8. Про поліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. / Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – 20 с.
9. Про прокуратуру: Закон України від 05 листопада 1991р. / Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – 793 с.
10. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 04 березня 1998р. / Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – 236 с.
11. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – 490 с.
12. Про судоустрій України: Закон України від 5 червня 1981 р. / Відомості Верховної Ради Української УРСР. – 1981. – 357 с.



13. Про поширення дії окремих положень Закону України “Про поліцію” на особовий склад Державної служби України при Державному комітеті зв’язку та інформатизації України: Закон України від 06 липня 1999 р. / Офіційний вісник України. – 1999. – № 31.

14. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – 382 с.

15. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. / Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – 190 с.

16. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – 338 с.

#### **Спеціальна література:**

17. Авер’янов В. Б. Питання адміністративної реформи у змісті Загальної концепції державно-правової реформи / Державно-правова реформа в Україні. Матеріали науково-практичної конференції. – 1997. – с. 193-195.

18. Авер’янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / Право України. – 1998. – № 8. – с. 8-13.

19. Авер’янов В. Реформування українського адміністративного права: черговий етап / Право України. – 2000. – № 7. – с. 6-8.

20. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії та Албанії. Київ, Вид-во УАДУ, – 1999. – 234 с.

21. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]; За ред. Ю.П.Битяка. – Харків: Право, 2000. – 520 с.

22. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / За заг. ред. доц. А.Т.Комзюка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 78 с.

23. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций. В 2-х т. Т. 1-2. Свердловск, 1972 – 1973. Т.1. 1972. – 396 с. Т.2. 1973. – 401 с.

24. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. I. – М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с.
25. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. Т. II. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.
26. Алексеев С.С. Теория права. – Харьков: Изд-во БЕК, 1994. – 224 с.
27. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин / Правова держава: Міжвідом. зб. наук. пр. – 1993. – Вип. 4. – С. 49-53.
28. Андрійко О.Ф. Державний контроль у сфері виконавчої влади України. – К., 1999. – 46 с.
29. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – 1999. – 38 с.
30. Андрійко О.Ф. Соціально-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади / Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – с. 30-32.
31. Анохіна Л.С. Суб’єкти адміністративної юрисдикції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків: Нац. унів. внутр. справ, 2001. – 158 с.
32. Бандурка О.М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків: Укр. Юрид. Академія, 1994. – 158 с.
33. Бандурка О.М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. – Х.: “Основа”, 1999. – 440 с.
34. Безсмертний Е.О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1997. – 155 с.
35. Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: Конспект лекцій. – Харків: Укр. Юрид. Академія, 1994. – 34 с.
36. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України: Конспект

лекцій. – Харків. НЮАУ ім. Я. Мудрого, 1996. – 160 с.

37. Бойко В.Ф. Про стан здійснення правосуддя судами загальної юрисдикції в 2000 р. та заходи щодо його вдосконалення з метою реалізації положень Конституції України / Вісник Верховного Суду України. – 2001. – № 1. – с. 3-7.

38. Бородін І. Функціональні обов'язки прокуратури у сфері забезпечення прав людини і громадянина (загальний нагляд, представництво інтересів громадян) / Право України. – 2000. – № 7. – с. 46-48.

39. Гавриленко Д.А. Вопросы предупреждения правонарушений общественного порядка средствами административного принуждения / Общетеоретические проблемы административно-правового обеспечения общественного порядка: Сб. науч. тр. – К.: КВШ МВД СССР, 1982. – с. 90-100.

40. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посібник. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.

41. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Навч. посібник. – К., 1995. – 78 с.

42. Гусаров В., Руденко М. Стратегія прокурорського нагляду // Право України. – 1995. – № 8. – с. 24-26.

43. Дереза В. Прокурорський нагляд за додержанням законодавства щодо адміністративного затримання громадян / Вісник прокуратури. – 2001. – № 5 (11). – с. 69-70.

44. Давиденко Л., Суботін Е., Черв'якова О., Марочкін І. Загальний нагляд прокуратури: минуле, сучасне, майбутнє / Право України. – 1996. – № 10. – с. 23-26.

45. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: Актуальні проблеми реформування. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. – К., 1999. – 52 с.

46. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За заг. ред. докт. юрид. наук, проф. Авер'янова В.Б. – Ін-т держ. і права ім. В.М.

Корецького, 1999. – 266 с.

47. Додін Е.В., Серафімов В.В. Санкціоноване втручання у сфері торговельного мореплавства: Навчальний посібник. – Одеса: Юридична література, 2001. – 152 с.

48. Загряцков М.Д. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. М., Изд. “Право и жизнь”, 1924. – 96 с.

49. Иванов В.В. Материально-правовые и процессуальные гарантии законности привлечения к административной ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харьков: Национал. унив. внутр. дел, 2001. – 191 с.

50. Кармолицкий А.А. Административно-правовое регулирование надведомственных полномочий государственных инспекций. Изд-во Моск. Ун-та. М., 1985. – 84 с.

51. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – Одеса: Юридична література, 2001. – 304 с.

52. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій: Для студентів юрид. вузів та факультетів. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.

53. Козюбра М.І. Переконавання і примус. – К.: Вища школа, 1970. – 145 с

54. Козюбра М.І., Сиренко В.Ф. Соціалістична законність і правопорядок. К., Політвидав України, 1976. – 51 с.

55. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

56. Комзюк А.Т. Проблеми реформування законодавства, що регулює адміністративний примус / Збір. наук. праць Укр. акад. держ. управл. При Президентіві України. Випуск 2 ч. 2. Проблеми наукового забезпечення адміністративної реформи в Україні. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – с. 316-321.

57. Комзюк А.Т. Деякі проблеми реформування законодавства про адміністративну відповідальність / 3 міжрегіональна науково-практична конференція “Концепція формування законодавства України” (листопад 1998). Наукові статті. – Запоріжжя, 1999. – с. 15-16.

58. Комзюк А.Т. Підстави застосування заходів адміністративного примусу // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою: Міжвідомчий науковий збірник. – Том 18. – К.: Науково-дослідний інститут “Проблеми людини”, 1999. – с. 492-496.

59. Комзюк А.Т. Правові засади застосування поліцією заходів адміністративного примусу / Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип.. 45. – с. 127-132.

60. Лісовий М. Прокуратура повинна виконувати функцію нагляду за дотриманням та застосуванням законів / Вісник прокуратури. – 2001. – № 4. – с. 29-31.

61. Лихова С. Про визначення поняття “правоохоронні органи” // Радянське право. – 1984. – № 11. – с. 74-76.

62. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Суд та інші правоохоронні органи. Правоохоронна діяльність: закони і коментарі: Навчальний посібник / автори і упорядники: М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – К.: Атака, 2000. – 512 с.

63. Настюк В.Я. Реформування митної системи – важливий напрям адміністративної реформи в Україні / Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – с. 183-186.

64. Полінець О. Деякі питання контролю в державній службі // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. В.І. Луговського, В.М. Князева. В № 1. Реформування державної служби в Україні: стан, проблеми та перспективи. – К., Видавництво УАДУ, 1998. – с. 246-249.

65. Проект Концепції реформи адміністративного права України. – К., 1998. – 57 с.

66. Прокуратура в Україні: Правові основи. Організаційні засади. Прокурор у судочинстві. Прокурорський нагляд. Міжнародне співробітництво: Збірник нормативних актів / Відп. ред. М.О. Потєбенько;

упоряд. А.В. Довбня, Є.В. Гриніченко. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 400 с.

67. Руденко М. Щодо усунення підміни прокуратурою інститутів контролю і нагляду в сфері управління / Право України. – 1996. – № 9. – с. 5

68. Руденко М. Про співвідношення державного контролю і прокурорського нагляду (концептуальні зауваження на перехідний період) / Право України. – 1997. – № 5. – с. 29-33.

69. Стефанюк В.С. Судовий контроль за діяльністю органів державної влади / Вісник Верховного Суду України. – 1998. – № 1. – с. 55-59.

70. Стефанюк В. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні / Право України. – 2001. – № 1. – с. 15-18.

71. Сухонос В.В. Місце прокурорського нагляду в системі державного контролю у світлі адміністративної реформи в Україні / Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Збірник наукових праць. – Суми: ВВП “Мрія-1” ЛТД: Ініціатива, 2000. – с. 237-239.

72. Тевлін Р. Про поняття “правоохоронні органи” у вузькому та широкому розумінні / Радянське право. – 1985. – № 7. – с. 52-54.

73. Ткаченко В.Д. Функціональне призначення законності / Вісн. Акад. прав. наук України. – 1996. – № 6. – с. 24-30.

74. Тюріна О. Правоохоронні органи: питання теоретичного осмислення та нормативного визначення / Право України. – 2001. – № 5. – с. 79-80.

75. Угриновська О. Особливості судочинства за скаргами на неправомірні рішення, дії та бездіяльність державних органів, юридичних і службових осіб / Вісник Львів. Ун-ту. Серія юридична. 2000. – Вип. 35. – с. 294-299.

76. Фесенко Є. Проблеми визначення функцій прокуратури / Вісник прокуратури. – 2001. – № 1 (7). – с. 12-16.

77. Цивільний кодекс України. Цивільний процесуальний кодекс України. Постанови Пленуму Верховного Суду України в цивільних справах / Відп. ред. П.І.Шевчук. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 496с.

78. Черв’якова О. Про закони на кордоні / Вісник прокуратури. – 2000. –

№ 4 (6). – С. 63-67.

79. Шкарупа В.К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (поліції): Монографія. – К.: УАВС, 1995. – 163 с.

80. Шмоткін О.В. Законність: історія та сучасність / Забезпечення законності у діяльності ОВС України: Збірник наукових праць. – Акад. внутр. справ, 1993. – с. 12-19.