

Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Львівська політехніка»

СЛИВКА МАРІЯ МИРОСЛАВІВНА

УДК 342.349.6

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

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

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Львів – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка».

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
Бортник Надія Петрівна
Національний університет «Львівська політехніка», Навчально-науковий Інститут права та психології, завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор
Заросило Володимир Олексійович
Навчально-науковий інститут права ім. князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом, завідувач кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності

кандидат юридичних наук
Тюн Василь Миколайович
Інститут з підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції, Львівський державний університет внутрішніх справ, провідний фахівець факультету № 2

Захист відбудеться «24» червня 2019 р. о 10-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 35.052.19 у Національному університеті «Львівська політехніка» (79008, м. Львів, вул. Князя Романа, 1-3, ауд. 301 XIX навчального корпусу)

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету «Львівська політехніка» (79013, м. Львів, вул. Професорська, 1)

Автореферат розісланий «20» травня 2019 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Н. П. Бортник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

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

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

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

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дисертації послужили наукові праці, розробки українських і зарубіжних учених правників та екологів, зокрема таких як: В. І. Андрейцев, О. В. Артеменко, Г. І. Балок, О. М. Бандурка, Н. П. Бортник, В. Л. Бредіхіна, М. М. Бринчук, Н. С. Гавриш, А. П. Гетьман, І. П. Голосніченко, В. С. Джигирей, І. А. Дмитренко, Є. В. Додін, Г. В. Задорожня, О. С. Заржицький, В. О. Заросило, Н. В. Ільницька, І. Д. Казанчук, Р. А. Каложний, Л. П. Коваленко, В. К. Колпаков, В. В. Костицький, І. А. Куян, І. О. Личенко, В. А. Ліпкан, М. І. Малишко, В. Л. Мунтян, О. І. Остапенко, В. В. Петров, С. В. Петков, О. О. Погрібний, К. А. Рябець, В. І. Семчик, В. М. Тюн, О. М. Хімч, В. О. Шамрай, С. В. Шарاپова, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа та ін.

Отже, в Україні чимало вчених займались науковим аналізом окремих аспектів адміністративно-правового регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища. Однак, не зважаючи на численні наукові розробки, проведені вищезазначеними науковцями, комплексного наукового дослідження з питань взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища в Україні немає. Всебічно не проаналізовано можливості самих суб'єктів, не визначені їх функції, а

також вимагають системного аналізу питання профілактики правопорушень, своєчасного інформування населення, що слугуватиме поліпшенню екологічного стану в Україні. Викладені обставини і зумовили обрання теми дисертаційного дослідження.

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

Тема дисертаційної роботи відповідає науковому напряму Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні», затвердженому Вченою радою Національного університету «Львівська політехніка» 24.06.2014 р. протокол № 5. Дисертація виконана в межах науково-дослідної роботи кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (державний реєстраційний номер 0116U004099).

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

Відповідно до зазначеної мети дисертантом вирішувалися такі *завдання*:

– висвітлити історичні аспекти становлення та розвитку законодавчої бази з охорони навколишнього природного середовища в Україні;

– з'ясувати основні теоретико-методологічні підходи до вивчення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища;

– удосконалити адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища;

– охарактеризувати систему і компетенцію суб'єктів охорони навколишнього природного середовища;

– розглянути екологічний моніторинг та співвідношення екологічної експертизи й оцінки впливу на довкілля у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– подати авторське визначення поняття адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– розкрити зміст, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища ;

– розробити рекомендації та надати пропозиції, спрямовані на вдосконалення механізму взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

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

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

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

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

Емпіричну основу дослідження складають звіти Державної екологічної інспекції про результати здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища за 2013-2017 рр., а також матеріали опитування 90 працівників органів місцевого самоврядування щодо екологічної ситуації у Львівській області.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що виконана робота є першим в Україні комплексним теоретичним дослідженням проблем взаємодії суб'єктів охорони навколишнього

природного середовища. Внаслідок проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення, які виносяться на захист:

уперше:

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

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

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

удосконалено:

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

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

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

– адміністративно-правові заходи щодо покращення екологічного стану навколишнього природного середовища на державному рівні та на рівні територіальних громад і запропоновано їх авторську класифікацію;

набули подальшого розвитку:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми; висвітлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету і завдання дос-

лідження, його об'єкт та предмет; охарактеризовано використані в дослідженні методи; сформульовано наукову новизну одержаних результатів та їх практичне значення; наведено дані про апробацію матеріалів дисертації, її структуру та обсяг.

Розділ 1 «Теоретико-правові засади дослідження адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища» складається з трьох підрозділів, у яких досліджено історіографію, методологічні підходи до вивчення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища, висвітлено та проаналізовано нормативно-правові засади охорони навколишнього природного середовища.

У підрозділі 1.1 «Історіографія адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища та напрями дисертаційного дослідження» розкрито історичні аспекти формування та розвитку законодавчої бази з охорони навколишнього природного середовища в Україні, адже оновлення природоохоронного законодавства є неможливим без урахування минулого досвіду. На основі цього виокремлено п'ять періодів, кожен з яких відображає конкретну історичну епоху.

Констатовано, що сьогодні найбільш розвинуті країни світового співтовариства, навіть у період найуспішнішого розвитку їх економік, розуміють переваги і можливі наслідки сучасних технологій, тому акцент робиться, насамперед, на безпечність та екологічність технологічних процесів з метою запобігання екологічної кризи та охорони природного середовища.

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

У підрозділі 1.2 «Теоретико-методологічні підходи до вивчення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища» звернено увагу на те, що адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища належить до числа складних системних об'єктів дослідження. Її складність, багатогранність і соціальний характер передбачають необхідність комплексного, всебічного вивчення.

Зазначено, що серед методів дослідження охорони навколишнього природного середовища чільне місце займають соціологічні методи. Так, проведення анкетування на визначених територіях дає змогу виявити причини та фактори вчинення екологічних правопорушень, а також потенційні загрози навколишньому природному середовищу.

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

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

У підрозділі 1.3 «Нормативно-правові засади адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища» наголошено, що особливим об'єктом правової охорони навколишнього природного середовища є життя та здоров'я людини. Останнє перебуває в прямій залежності від стану довкілля. Таким чином, стан здоров'я людини є одним з основних екологічних критеріїв якості навколишнього природного середовища.

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

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

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

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища» містить три підрозділи, в яких досліджено систему суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, їх компетенцію та повноваження, екологічний моніторинг та співвідношення екологічної експертизи й оцінки впливу на довкілля у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також адміністративну відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища.

У підрозділі 2.1 «Суб'єкти охорони навколишнього природного середовища, їх компетенція та повноваження» зазначено, що систему органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища складають: а) органи загальної компетенції; б) органи спеціальної компетенції; в) громадські формування.

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

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

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

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

У цьому контексті чільне місце посідають органи місцевого самоврядування, яким відводиться чи не вирішальна роль у налагодженні системної взаємодії між різними гілками влади, правоохоронними

органами, освітніми закладами, релігійними конфесіями та різними громадськими організаціями.

У підрозділі 2.2 «Екологічний моніторинг та співвідношення екологічної експертизи й оцінки впливу на довкілля у сфері охорони навколишнього природного середовища» звернено увагу, що екологічний моніторинг допомагає уповноваженим державним інституціям у проведенні спостереження за станом навколишнього природного середовища, а також сприяє контролю та керуванню за змінами, що відбуваються в екологічній ситуації України.

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

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

У підрозділі 2.3 «Адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища» зазначено, що адміністративна відповідальність за порушення вимог екологічного законодавства є одним з головних інструментів боротьби з правопорушеннями у сфері охорони навколишнього природного середовища та притягнення винних осіб до відповідальності.

Наголошено, що за досліджуваний період (2013-2017 рр.) кількість осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за порушення вимог природоохоронного законодавства, з кожним роком зменшувалась, що може бути зумовлено наступними чинниками:

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

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

4) наявність корупційних схем, які дозволяють уникнути відповідальності.

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

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

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

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

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

Розділ 3 «Шляхи удосконалення взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища» містить три підрозділи, в яких визначено поняття, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, окреслено взаємодію органів правопорядку, місцевого самоврядування та громадських формувань у сфері охорони навколишнього природного середовища, а також розширення повноважень органів місцевого самоврядування з питань охорони навколишнього природного середовища.

У підрозділі 3.1 «Поняття, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища» запропоновано до основних ознак взаємодії в сфері охорони навколишнього середовища віднести такі: взаємодія як форма природоохоронної діяльності; наявність декількох суб'єктів; спільна мета; екологічна спрямованість діяльності; комплексний підхід до вирішення завдань; системність і спрямованість дій; узгодженість нормативно-правової бази; інформованість суб'єктів взаємодії; своєчасність та оперативність у прийнятті узгоджених рішень; об'єднання сил та засобів для досягнення позитивного результату.

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

Зазначено, що взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища відіграє важливу роль, оскільки:

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

У підрозділі 3.2 «Взаємодія органів правопорядку, місцевого самоврядування та громадських формувань у сфері охорони навколишнього природного середовища» зазначено, що налагодження системної взаємодії між усіма суб'єктами охорони навколишнього природного середовища створить передумови для більш ефективного управління процесами у цій сфері діяльності, сприятиме оперативному реагуванню на правопорушення, розробці профілактичних заходів та, при потребі, накладенню адміністративних стягнень за порушення екологічного законодавства.

Акцентовано, що місцеві ради повинні дбати про стан навколишнього природного середовища, а правоохоронні органи та громадські організації, реалізуючи свої профілактичні функції у сфері охорони природи, повинні надавати останнім інформаційні пропозиції з усунення причин та умов, що сприяють порушенням екологічного законодавства. Одночасно проводити профілактичну роботу з особами, схильними до вчинення правопорушень.

Вказано, що ключовими завданнями громадських екологічних об'єднань є їх участь у формуванні стратегії розвитку екологічно-безпечного природного середовища територіальних громад, здійснення громадського контролю за дотриманням екологічного законодавства, практична природоохоронна робота з розв'язання екологічних проблем, участь в екологічних проєктах і грантах типу «Екологічно чисте довкілля –

здорова нація», поширення екологічної інформації та здійснення освітньої і виховної роботи з метою формування екологічної свідомості населення.

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

Результати проведеного опитування свідчать про те, що преса, радіо і телебачення ще недостатньо інформують населення щодо проблем навколишнього природного середовища та ймовірні наслідки подальшого його забруднення. Зокрема, 30% опитаних висловились, що така реклама є неефективна, 40% – такої реклами немає взагалі, 10% – на таку рекламу не вистачає фінансів і лише 5% дають позитивну оцінку.

У підрозділі 3.3 «Розширення повноважень органів місцевого самоврядування з питань охорони навколишнього природного середовища» зазначено, що Конституція як Основний Закон держави, з урахуванням глобальної важливості питання щодо охорони навколишнього природного середовища повинна чітко і без будь-яких двозначностей у трактуванні містити статтю, відповідно до якої саме на органи місцевого самоврядування будуть покладатися повноваження щодо здійснення первинного контролю з охорони навколишнього природного середовища на місцевих рівнях та притягнення винних осіб до відповідальності.

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

Наголошено, що доцільно було б збільшити повноваження органів місцевого самоврядування при розгляді справ про адміністративні правопорушення, які повинні розглядатися виключно на рівні органів місцевого самоврядування. У випадку виникнення складності в отриманні особливих матеріалів чи доказів, надати можливість органам місцевого самоврядування звертатися до суду з конкретними запитом щодо отримання такої інформації в найкоротші строки або уповноважити органи місцевого самоврядування на здійснення цих запитів самостійно.

Акцентовано, що збільшення повноважень органів місцевого самоврядування не повинно мати своїм наслідком анігіляцію частини законних повноважень суду. Тобто, у разі виникнення незгоди особи з рішенням, яке було прийняте стосовно неї органами місцевого самоврядування, така особа матиме право оскаржити рішення органу місцевого самоврядування в суді.

ВИСНОВКИ

У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України, яке безпосередньо торкається досліджуваної теми та практики його застосування, опрацювання та осмислення цілої низки наукових праць з різних галузей знань, автором сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на вдосконалення взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

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

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

3. Сформульовано нові принципи охорони навколишнього природного середовища, а саме:

1) екологічної відповідності між суспільством, виробничою сферою і навколишнім природним середовищем. Виходячи з цього принципу, антропогенне навантаження на природні екосистеми не повинно перевищувати межі, за якими відбуваються процеси, що призводять до загрозливих життю та здоров'ю людини ситуацій. Його порушення призведе до зниження екологічної стійкості та продуктивності біоекономічної системи «людина – виробництво – природне середовище»;

2) взаємодії та системності у вирішенні питань охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів. Лише комплексна взаємодія органів державної влади, місцевого

самоврядування та громадських об'єднань дозволить ефективно та своєчасно реагувати на вчинення екологічних правопорушень, віднайти способи протидії цим правопорушенням та вживати відповідні заходи щодо забезпечення екологічної безпеки. У свою чергу, встановлення системних зв'язків між цими органами забезпечить цілісність функціонування у вирішенні питань з охорони навколишнього природного середовища.

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

5. Запропоновано систему органів управління в галузі охорони навколишнього природного середовища розглядати в наступному вигляді: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції; 3) громадські формування.

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

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

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

9. Визначено, що адміністративна відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища – це вид юридичної відповідальності, яка полягає в застосуванні уповноваженими органами або посадовими особами адміністративних стягнень у вигляді певних несприятливих заходів матеріального чи морального характеру до порушників природоохоронних норм.

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

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

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

13. Вказано, що серед форм взаємодії поліції з органами місцевого самоврядування і громадськістю можна виділити такі: спільна розробка комплексних планів з питань охорони довкілля; проведення спільних природоохоронних заходів (наприклад, рейдів та перевірок додержання підприємствами, установами і організаціями природоохоронного законодавства, норм і правил екологічної безпеки та використання природних ресурсів, а також патрулювань, обходів, об'їздів тощо); взаємний обмін інформацією, що стосується питань профілактики, попередження та припинення екологічних правопорушень; проведення консультацій; взаємодопомога у боротьбі з порушеннями в сфері охорони навколишнього природного середовища.

14. Акцентовано увагу, що настала об'єктивна потреба у розбудові нової моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування, громадських організацій і поліції із забезпечення належного екологічного стану сільських і міських територій на основі узгодження позицій та партнерської участі у вирішенні природоохоронних програм державного, регіонального та місцевого рівнів.

15. Наголошено, що розширення повноважень органів місцевого самоврядування в сфері охорони навколишнього природного середовища вирішить одразу кілька проблем, а саме: зменшення навантаження на правоохоронні органи, оскільки притягнення до відповідальності стане можливим на місцевому рівні (за сукупності певних обставин), пришвидшення притягнення винних осіб до відповідальності та дотримання принципу невідворотності покарання за правопорушення.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

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

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

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

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

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

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

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

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

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

9. Сливка М. М. Екологічні проблеми та взаємодія суб'єктів у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Правоохоронна діяльність: конституційні та адміністративно-правові аспекти* :

матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. (25 жовтня 2013 р.). Львів: ЛьвівДУВС, 2013. С. 268-271.

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

11. Сливка М. М. Адміністративно-правове регулювання охорони навколишнього природного середовища. *Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації* : тези доповідей II Міжнар. наук.-практ. конф. пам'яті доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча України Леоніда Васильовича Коваля (Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р.). Запоріжжя : ЗНУ, 2015. С. 79-83

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

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

АНОТАЦІЯ

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

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

У дисертації проведено комплексне дослідження взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Розглянуто загальнотеоретичні положення та виокремлено й охарактеризовано історичні періоди формування та розвитку законодавчої бази з охорони навколишнього природного середовища в Україні. Розкрито теоретико-методологічні підходи до вивчення адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. Висвітлено нормативно-правові засади адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища.

З'ясовано повноваження суб'єктів охорони навколишнього природного середовища. Досліджено екологічний моніторинг та співвідношення екологічної експертизи й оцінки впливу на довкілля у

сфері охорони навколишнього природного середовища, а також окреслено особливості адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Визначено поняття, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища. Сформульовано пропозиції та рекомендації пов'язані з удосконаленням механізму взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

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

АННОТАЦІЯ

Сливка М. М. Взаимодействие субъектов охраны окружающей природной среды (административно-правовой аспект) – на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет «Львовская политехника» Министерства образования и науки Украины, Львов, 2018.

В диссертации проведено комплексное исследование взаимодействия субъектов охраны окружающей природной среды.

Рассмотрены общетеоретические положения, выделены и охарактеризованы исторические периоды формирования и развития законодательной базы по охране окружающей природной среды в Украине. Раскрыты теоретико-методологические подходы к изучению административно-правовой охраны окружающей природной среды. Освещены нормативно-правовые основы административно-правовой охраны окружающей природной среды.

Выяснено полномочия субъектов охраны окружающей природной среды. Исследовано экологический мониторинг, соотношение экологической экспертизы и оценки воздействия на окружающую среду в сфере охраны окружающей природной среды, а также обозначены особенности административной ответственности в сфере охраны окружающей природной среды.

Определено понятие, принципы и роль взаимодействия субъектов охраны окружающей природной среды. Сформулированы предложения и рекомендации, связанные с совершенствованием механизма взаимодействия субъектов охраны окружающей природной среды.

Указано, что круг вопросов, которые нужно решать органам местного самоуправления, является очень широким, и без налаживания четкого взаимодействия с субъектами охраны окружающей среды эта проблема будет решаться крайне трудно. Это связано с тем, что органы местного самоуправления являются низовым звеном в системе местного управления, непосредственно сталкиваются с проблемами населения и по мере своих компетенций обязаны их решать.

Отмечено, что нынешняя полиция должна тесно сотрудничать с природоохранными организациями для совместного решения экологических проблем населения и повышение уровня доверия граждан к ее деятельности.

Однако, общественные формирования в области охраны окружающей природной среды не в полной мере раскрывают свой потенциал в аспекте взаимодействия с органами правопорядка и местного самоуправления, что приводит к перегрузке правоохранительных органов, осложнения и затягивания процесса поиска правонарушителей, а как результат – к рискам избежать наказания.

Обращено внимание, что потребность в защите окружающей среды от вредного антропогенного воздействия с каждым годом растет, а это в свою очередь усиливает роль взаимодействия субъектов охраны окружающей среды.

Ключевые слова: окружающая природная среда, административно-правовая охрана, экологическая безопасность, взаимодействие субъектов, экологическое правонарушение, административная ответственность, полиция, органы местного самоуправления, общественные формирования.

SUMMARY

Slyvka M.M. Interaction of subjects of environmental protection (administrative-legal aspect) – Printed as a manuscript.

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 – Administrative Law and Process; finance law; Information law. – Lviv Polytechnic National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2019.

In the dissertation the complex research of interaction of subjects of protection of the environment is carried out.

The general theoretical positions are considered and the historical periods of formation and development of the legislative base on environmental protection in Ukraine are singled out and described. The theoretical and methodological approaches to the study of administrative and legal protection of the natural environment are revealed. The normative-legal

principles of administrative-legal protection of the natural environment are covered.

The powers of environmental protection bodies have been clarified. The ecological monitoring and correlation of ecological expertise and environmental impact assessment in the field of environmental protection are researched, as well as features of administrative responsibility in the field of environmental protection are outlined.

The concept, principles and role of interaction of subjects of environmental protection are defined. The proposals and recommendations related to the improvement of the interaction mechanism of environmental protection actors are formulated.

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

Підписано до друку 15.05.2019 р.
Формат 60×84/16.
Папір друкарський. Ум. друк. арк. 0,9.
Зам. № 29. Наклад 100 пр.

Видавництво «ПАІС»
Реєстраційне свідоцтво ДК № 3173 від 23 квітня 2008 р.
вул. Гребінки 5, оф. 1, м. Львів, 79007
тел.: (032) 255-49-00, (032) 261-24-15
e-mail: pais.druk@gmail.com; <http://www.pais.com.ua>