

**МІНІСТЕРСТВО АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА
УКРАЇНИ
ЖИТОМИРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ АГРОЕКОЛОГІЧНИЙ
УНІВЕРСИТЕТ**

Л.П. Василенко

***ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ
ВЛАДИ З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЇ***

Монографія

Під загальною редакцією доктора юридичних наук, професора,
першого проректора НУБіП Курила В.І.

Житомир
2014

УДК 342.9:342.951:504
ББК 67
В 19

**Рекомендовано Вченою радою Житомирського
національного агроекологічного університету
(протокол № 7 від 26 березня 2014 р.)**

Рецензенти:

Світличний О.П. – професор кафедри цивільного та господарського права
НУБіП України, д.ю.н., доцент.

Берlach Н.А. – професор кафедри економіко-правових наук Національної
академії внутрішніх справ, доктор юридичних наук, професор.

Бондарчук Н.В. – доцент кафедри правознавства Житомирського
національного агроекологічного університету, к.ю.н.

**Василенко Л.П. Правові проблеми діяльності органів виконавчої
влади з питань екології : монографія / Л.П. Василенко. – Ж. : ЖНАЕУ, 2014. –
122 с.**

Монографія є комплексним самостійним дослідженням широкого кола
правових питань теоретико-правових засад, адміністративно-правових гарантій та
шляхів удосконалення правового регулювання діяльності органів виконавчої
влади з питань екології. Положення монографії вирізняються науковою новизною
та практичною спрямованістю.

Розраховано на студентів вищих навчальних закладів, що навчаються за
спеціальностями «Правознавство» і «Екологія та охорона навколишнього
природного середовища», викладачів та читачів, які цікавляться питаннями
законодавчого регулювання діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту
людини та об'єктів довкілля від негативних факторів.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ

1.1. Історія становлення державної та правової політики у галузі захисту об'єктів довкілля від негативних факторів

1.2. Загальна характеристика сучасного стану правового регулювання діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля

1.3. Проблемні питання правового регулювання змісту організації та діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ ДОВКІЛЛЯ

2.1. Система державного управління в галузі захисту об'єктів довкілля

2.2. Повноваження посадових та службових осіб спеціальних підрозділів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля

2.3. Проблемні питання законодавчого регулювання адміністративних процедур у справах, пов'язаних з порушенням законодавства про захист об'єктів довкілля

РОЗДІЛ 3. СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ ДОВКІЛЛЯ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля

3.2. Шляхи удосконалення діяльності органів виконавчої влади України у галузі захисту об'єктів довкілля

ВИСНОВКИ

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

КМУ	Кабінет міністрів України
ОВВ	Орган виконавчої влади
НІСД	Національний інститут стратегічних досліджень
ЗУ	Закон України
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
Мінстат	Міністерство статистики України
ВРУ	Верховна Рада України
Мінприроди	Міністерство охорони навколишнього природного середовища
НАН	Національна академія наук України
Держкомстат	Державний комітет статистики України
Держсанепідемслужба	Державна санітарно-епідеміологічна служба України
ГМО	Генетично модифіковані організми
ГМР	Генетично модифіковані рослини
ГМТ	Генетично модифіковані тварини
Мінагрополітики	Міністерство аграрної політики України
Мінекології	Міністерство екології та природних ресурсів України
Держмитниця	Державна митна служба України
ЦОВВ	Центральний орган виконавчої влади
ЗМІ	Засоби масової інформації
Конвенція	Міжнародна конвенція про захист рослин
АРК	Автономна Республіка Крим
Генпрокуратура	Генеральна прокуратура України
РАН	Російська академія наук
ВЦВК	Всеросійський Центральний Виконавчий Комітет
РНК УРСР	Рада Народних Комісарів УРСР
АК УРСР	Адміністративний кодекс УРСР
ВРЕ	Велика Радянська енциклопедія
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
ЦДАГОУ	Центральний державний архів ЦДАГОУ громадських організацій України
ЦК КПРС	Центральний Комітет Комуністичної Партії Радянського Союзу
УРСР	Українська Радянська Соціалістична Республіка
РМ УРСР	Рада Міністрів Української РСР
ЦК КПУ	Центральний Комітет Комуністичної Партії України
Держплан СРСР	Державний плановий комітет Союзу Радянських Соціалістичних Республік
Мінсільгосп СРСР	Міністерство сільського господарства Союзу Радянських Соціалістичних Республік
Мінхімпром СРСР	Міністерство хімічної промисловості Союзу Радянських Соціалістичних Республік
Держкомнауки СРСР	Державний комітет з питань науки
АН СРСР	Академія наук Союзу Радянських Соціалістичних Республік
ВАСГНІЛ	Всесоюзна академія сільськогосподарських наук імені В.І. Леніна
ПрвР УРСР	Президіум Верховної ради Української Радянської Соціалістичної Республіки
Держстандарт	Державний комітет СРСР по стандартах
ООН	Організація Об'єднаних Націй

СЕК ООН	Європейська економічна комісія Організації Об'єднаних Націй
Хартія	Всесвітня Хартія природи
ОДВ	Органи державної влади
МР	Місцеві Ради
СУ ДОУ	Спеціально уповноважений державний орган управління в галузі охорони навколишнього природного середовища
РПУ	Рахункова палата України
ЗКУ	Земельний кодекс України
СУ ОВВ	Спеціально уповноважений орган виконавчої влади
СУ ОДУ	Спеціально уповноважений орган державного управління
ВКУ	Водний кодекс України
Санепідемслужба	Державна санітарно-епідеміологічна служба України
МДА	Місцеві державні адміністрації
ВКР	Виконавчі комітети обласних, районних, міських і селищних Рад депутатів трудящих
ВР СРСР	Верховна рада Союзу Радянських Соціалістичних Республік
АР	Автономна республіка
Держекоінспекція	Державна екологічна інспекція
Конституція Конфедерації	Конституція Швейцарської Конфедерації
МНС	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи
Казначейство	Державне казначейство України
Концепція	Концепція адміністративної реформи в Україні
ПДВ	Податок на додану вартість
Конвенція про захист прав	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
ФОВВ	Федеральний орган виконавчої влади
ФС	Федеральна служба
РБ	Республіка Білорусь
ВР РБ	Верховна Рада Республіки Білорусь
МПРО	Міністерство природних ресурсів і охорони навколишнього середовища Республіки Білорусь
Мінздор'я	Міністерство охорони здоров'я Республіки Білорусь
МНСБ	Міністерство з надзвичайних ситуацій Республіки Білорусь
Комлісгосп	Комітет лісового господарства при Раді Міністрів Республіки Білорусь
Комземресурсів	Комітет із земельних ресурсів, геодезії й картографії при Раді Міністрів
ПВКпАП	Процесуально-Виконавчий кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення
КпАП	Кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення
РМ	Республіка Молдова

Передмова

Критичний стан основних життєво важливих об'єктів довкілля, якими є земля, вода, атмосферне повітря, має безпосередній зв'язок з їх забрудненням та отруєнням, що в свою чергу негативно впливає на стан здоров'я громадян України. Ці негативні аспекти посилюються шкодою від нераціонального використання природних ресурсів, що спричиняє порушення природних процесів, підриє рівноваги екосистем довкілля, а відтак і економіки. Таке становище суперечить Конституції України (далі КУ), яка гарантує громадянам України право на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Це право не може бути обмежено (ст. 64 КУ).

Кризовий стан довкілля в Україні є не тільки ознакою неналежної діяльності органів виконавчої влади (далі ОВВ) у сфері захисту людини та об'єктів довкілля від впливу негативних чинників, але й наслідком поєднання протилежних за змістом і сутністю функцій, якими є функції із забезпечення організаційних заходів стосовно захисту людини та об'єктів довкілля від впливу негативних чинників та функції забезпечення організаційних заходів стосовно охорони надр та об'єктів довкілля у якості природних ресурсів, з одночасним правом видачі дозволів на використання природних ресурсів та об'єктів довкілля. Поєднання функцій надає право ОВВ контролювати самих себе у протилежних за змістом і сутністю напрямках діяльності не свідчить про забезпечення реалізації публічних та приватних інтересів.

Значний масив принципових питань правового регулювання таких важливих питань, як захист людини та об'єктів довкілля від впливу негативних чинників, так і охорона надр та об'єктів довкілля у якості природних ресурсів не одержав належного вирішення у нормотворчій практиці і висвітлення у теоретичних дослідженнях, що обумовлено нерозробленістю доктринальних засад регулювання двох полярних напрямків діяльності ОВВ і не сприяє стабільності їх правового регулювання.

Наведене вище і обумовлює актуальність даного дослідження.

Метою монографічного дослідження є розробка на основі аналізу чинного законодавства теоретичної концептуальної моделі організації захисту людини та об'єктів довкілля від негативних чинників, яка відповідатиме інтересам людини та суспільства в цілому, обґрунтування існування та пропозиція введення у науковий обіг адміністративно-правової науки та чинного законодавства інституту служби захисту довкілля та інституту служби промислового використання надр та об'єктів довкілля, розробка і формування висновків і пропозицій щодо трансформації чинного природоохоронного законодавства, удосконалення адміністративно-правового регулювання правозастосовної діяльності органів виконавчої влади у зазначених сферах.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

- провести історико-правовий аналіз державної політики у сфері захисту людини і об'єктів довкілля від негативних чинників та у сфері охорони надр і об'єктів довкілля у якості природних ресурсів з метою її удосконалення;
- здійснити теоретико-правовий аналіз понять «захист людини та об'єктів довкілля від негативних чинників» і «охорона надр та об'єктів довкілля у якості природних ресурсів»;
- обґрунтувати тезу про те, що об'єднання напрямів діяльності органів виконавчої влади щодо захисту людини та об'єктів довкілля від впливу негативних чинників і охорони надр та об'єктів довкілля, що використовуються у якості природних ресурсів, не може сприяти дієвому контролю за їх реалізацією;
- розмежувати та охарактеризувати функції, цілі і завдання спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів відповідно до статей 3, 13, 50 Конституції України та положень Всесвітньої Хартії природи;
- вивчити досвід зарубіжних країн щодо діяльності органів виконавчої влади у

сфері захисту довкілля;

– обґрунтувати пропозиції щодо необхідності прийняття Законів України «Про захист довкілля» та «Про промислове використання об'єктів довкілля та надр».

Методологічною основою монографічного дослідження є сукупність методів і прийомів наукового пізнання: діалектичний метод наукового пізнання та наукові методи системного, історичного, статистичного, нормативно-порівняльного, формально-логічного, структурно-функціонального аналізу досліджуваних правових явищ.

Їх застосування характеризується системним підходом, що дало можливість дослідити проблеми в єдності їх юридичної форми і соціально-правового змісту, дати визначення змісту правової категорії "інститут національної організації захисту об'єктів довкілля від негативних чинників" та запропонувати його введення у науковий обіг теорії адміністративного права.

Емпіричну основу монографічного дослідження склали чинне законодавство України з питань регулювання адміністративних процедур, що здійснюються ОБВ у галузях охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки, зокрема у сфері адміністративного судочинства. У дослідженні використовувалося також законодавство зарубіжних держав, досвід яких щодо правового регулювання аспектів державної та правової політики влади може бути використано в Україні. Інформаційну основу дослідження становлять також статистичні матеріали, довідкові видання, узагальнення практичної діяльності ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля, політико-правова публіцистика.

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження склали праці відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-правознавців, зокрема фахівців у галузях адміністративного, аграрного, земельного, екологічного, цивільного та інших галузей права, загальної теорії держави і права: В.Б. Авер'янова, В.І. Андрейцева, А.М. Бандурки, В.М. Гаращука, А.П. Гетьмана, В.М. Єрмоленка, Б.А. Кистяківського, Ю.М. Козлова, А.М. Колодія, В.К. Колпакова, В.М. Комарницького, В.В. Костицького, М.В. Красової, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, Є.В. Курінного, А.Є. Луньова, А.М. Мірошніченка, В.Л. Мунтяна, В.Ф. Погорілка, Б.Г. Розовського, В.І. Семчика, С.С. Студенікіної, Р.Й. Халфіної, Ю.С. Шемшученка, М.В. Шульги та інших.

Окремі питання, пов'язані з предметом дослідження, перебували у центрі уваги вчених у галузі екології, хімії, економіки, науки державного управління, філософії: Г.О. Білявського, М.М. Бринчука, Б.О. Кістяківського, Т.Г. Крупнової, Т.Ю. Маркіної, П. Мітчелла, О.М. Микитюка, Ю.П. Одума, М.Ф. Реймерса, Г.П. Петюха, Ю.О. Чікіна, С.М. Чистова та інших.

У роботі над монографією використані також особисті здобутки автора, зокрема тези виступів на наукових конференціях: „Права людини: історія і сьогодення” (грудень 2012, м. Житомир Житомирський державний університет ім. І.Франка); Міжнародній конференції „Современные тенденции правового регулирования экологических отношений” (квітень 2013, Мінск), «Актуальные научные исследования. От теории к практике» (2012, Варшава) Міжнародній науково-теоретичній конференції „Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі” (квітень 2013, 2014, Житомирський національний агроекологічний університет). Тези доповідей опубліковано в збірниках матеріалів конференцій. [1]

Автор сподівається, що монографія стане корисною як у навчальних і наукових цілях, так і у практичній роботі працівників органів виконавчої влади у сфері екології.

У науково-дослідній роботі положення та висновки дослідження можуть бути основою для подальшої розробки проблем адміністративного права, зокрема, при розробці адміністративно-процедурних правил діяльності органів виконавчої влади, а саме: функцій, обов'язків та персональної відповідальності їх посадових та службових осіб у галузі захисту довкілля, забезпечення їх діяльності у повній відповідності з вимогами статей 1, 3, 8, 50 Конституції України.

У правотворчості їх може бути використано для розробки проектів законодавчих актів, що сприятиме суттєвій зміні умов правового регулювання у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних факторів.

У правозастосовчій діяльності використання одержаних результатів дозволить удосконалити адміністративно-правовий статус інституту служби захисту довкілля відповідно до вимог Конституції України та Всесвітньої Хартії природи

Матеріали дослідження можуть бути використані безпосередньо при викладанні навчальних дисциплін «Правові основи виконавчої влади у сфері екології» та «Адміністративне право» при підготовці бакалаврів зі спеціальності „Правознавство” на екологічному факультеті Житомирського національного агроекологічного університету.

Наостанок хочу щиро подякувати всім причетним до випуску даної монографії і особливо доктору юридичних наук, професору Володимирові Івановичу Курилу за поради і підтримку в процесі написання роботи.

Доцент кафедри правознавства
Житомирського національного
агроекологічного університету,
к.ю.н. Василенко Л.П.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ ДОВКІЛЛЯ

1.1. Історія становлення державної та правової політики у галузі захисту об'єктів довкілля від негативних факторів

Традиційно історія правового регулювання охорони та захисту об'єктів довкілля розглядається, починаючи з часу становлення радянської влади. Деякі науковці пропонують дане питання розглядати стосовно до трьох періодів: дореволюційний період (до 1917 р.); радянський період (1917-1988 р. р.); сучасний період [2]. Не вдаючись до аналізу суперечностей, зокрема, стосовно виникнення у дореволюційний період такої науки, як "екологічне право", доцільно відзначити, що термін "дореволюційний період" не узгоджується із загальноприйнятою періодизацією державно-правових форм, що передували періоду соціалістичної революції й державотворення (1918-1920 р.р.): буржуазно-демократична республіка (лютий - жовтень 1917 р.) як дореволюційний період; Російська імперія періоду переходу до буржуазної монархії (середина XIX - початок XX ст.); Російська імперія періоду абсолютизму (XVIII - середина XIX ст.); Російська (Московська) держава (XV - XVII ст.); період самостійних феодальних держав Стародавньої Русі (XII - XIV ст.); Стародавня Русь (IX — XII ст.).

Як відзначають М. Б. Булгаков та А.А. Ялбулганов [3], найперші акти про охорону об'єктів природи вказують на зв'язок давньоруського законодавства з нормами звичаєвого права східних слов'ян (поняття захисту об'єктів довкілля від негативних факторів цьому періоду невідоме). На першому місці серед джерел "Русской Правды" ставиться звичаєве право. Іншими джерелами "Русской Правды" визначаються судові рішення, "княжеские уставы", візантійське право. Доречно вказати, що дослідження В. Гапоненко [4] свідчить, що з 80-х років XVI ст. на значній території України діяли природоохоронні артикули Литовського статуту 1588 р., які значною мірою були аналогічними артикулам "Русской Правды", дещо доповнюючи їх.

М. Б. Булгаков та А.А. Ялбулганов акцентують увагу на тому, що народне господарське й побутове життя плем'ян завжди було тісно пов'язане із природою й прямо залежало від ландшафту місцевості, сезонних природних циклів і стихійних кліматичних явищ. Землеробство було основним заняттям населення, додатковими були збирання, бортництво, полювання та рибальство. Вирубання лісу під посіви зерна здійснювалось у незначних масштабах. Додаткові промисли забезпечували лише потреби натурального господарства й при слабкості торговельного обміну не були хижацькими. Таким чином, населення брало від природи мінімум, майже не втручаючись у її рослинно-біологічний процес. Правові акти, на відміну від народних традицій, відображали не стільки мотиви охорони природних об'єктів, скільки забезпечення приватновласницьких, військових, фіскальних інтересів тощо. Так, ст. 69 "Великої Правди" за покражу бобра передбачала штраф у 12 гривень, тобто, таке ж покарання, як і за вбивство холопа [3, с. 5]. За псування князівської борті із бджолами ст. 32 "Короткої Правди" передбачала штраф у 3 гривні. Відповідно до ст. 75 "Великої Правди" за ненавмисну порубку власницького придатного в борті дерева на винного накладався штраф: 3 гривні на користь скарбниці й 0,5 гривні на користь хазяїна дерева, а згідно із ст. 73 за навмисну порубку "дуба знаменного" (тобто діючої борті) - 12 гривень на користь скарбниці. За "выдерку" чужих бджіл із борті з винного брався штраф у розмірі 3 гривень до скарбниці, а на користь хазяїна, якщо мед з вулика не був обраний, - 10 кун (збірна назва грошей домонгольської Русі, серед яких були й хутра цінних порід тварин), а якщо був обраний, то 5 кун (ст. 76).

У період феодальної роз'єднаності князі часто надавали свої володіння в користування великим власникам, зокрема монастирям. У відповідних грамотах власницькі права підкріплювалися заборонами сюзерена використовувати природні

багатства іншими особами, крім користувачів угідь. Так, в "Уставной грамоте" Василя III від 1530 р. селянам Нові Солі Новгородського повіту дозволялось "за 20 верст от Соли дрова сечи и хоромной лес в моих великого князя лесах и в боярских и во княжих, и в помесчиковых, и в монастырских, и в своеземцких и по рекам лес плавить...", тобто для виварювання солі селянам надавалось право рубати ліс у володіннях княжих у межах 20 верст від слободи. У цьому випадку великий князь скасовував заборону на порубку лісу у зв'язку з потребою у солі. Одночасно грамотою передбачалось покарання за псування бортних дерев: "а ссечет кто дерево с пчелами, а уличат того и на том доправливают 4 гривны да отдают тому чье дерево, а кто посечет которое дерево выделано без пчел, а уличат его в том; и слободчики на том доправливают гривну да отдают тому, чье дерево...". Тобто, правові акти того часу предметом свого регулювання мали охорону промислів (використання природних ресурсів - продуктів бортництва (меду, воску й сольових розчинів), що діяли [3, с. 8].

Мисливські права власників захищали деякі царські грамоти. Так, заповідна грамота Івана IV від 1551 р. архімандритові Чудова монастиря Феогносту на село Дубки в Зубцовському повіті підтверджувала ранню грамоту Василя III на це село і містила заборону стороннім людям "ходить на лоси и на медведи и на лисицы" у монастирських володіннях. Аналогічна грамота у 1522 р. була дана ігуменові Пахомію із «братиею» Учемського Кас'янівського монастиря Угличського повіту, у якій заборонялося полювання у монастирських володіннях [3, с. 8]. З наведеного вбачається, що законодавство XV-XVI століть надійно охороняло об'єкти довкілля, що були у власності великих князів, монастирів та общин, від зазіхання на них сторонніх осіб.

Литовський статут 1588 року, як свідчить дослідження В. Гапоненко, обумовлював питання полювання, бортництва, відшкодування спричиненої лісним масивам та хлібним угіддям шкоди [4]. Так, артикул 1 "Про лови" встановлював розмір штрафів за порушення норм і меж полювання "в чужих охотничьих угодьях". Ціна за вбитого звіра залежала від чисельності популяцій та розмірів: за зубра винна особа мала сплатити 12 крб., за лося - 6 крб. Вводилися спеціальні строки мисливського сезону. Згідно з арт. 18 заборонялось полювати на чужих землях, "начиная от праздника седьмой субботы, вплоть до окончания уборки с полей всякого хлеба". Автор відзначає, що за незаконне винищення об'єктів довкілля (гаїв, борів) винні особи сплачували встановлені грошові стягнення, а у разі спричинення великої шкоди людину засуджували до смертної кари за зрубування "воровским образом дерева" у чужому володінні, за викрадення бджіл "возле дома или на пасеке, или в лесу на дереве, из улья или из сделанного для них дупла...". Статут передбачав також відшкодування збитків потерпілим в разі пожеж в лісних угіддях. Положення Литовського Статуту діяли на території України до початку XIX століття, більша частина їх знайшла пізніше місце в "Збірнику малоросійських прав".

Більш систематизованого вигляду питання охорони об'єктів довкілля набули з прийняттям "Соборного уложения" 1649 р. [5], одним із джерел якого став Литовський Статут 1588 р. Слід відзначити, що попередні правові акти та "Соборное уложение" не містять жодних посилань щодо стягнення штрафів та застосування старовинними правовими актами терміну "екологія", як це тлумачиться на власний роздум М. Б. Булгаковим, А.А. Ялбулгановим та В. Гапоненко [3, 4].

Питанням судочинства присвячені положення глави "О суде". Так, п.214 встановлювалась заборона на примусове переселення бобрів; у разі виявлення таких фактів позивач мав право на стягнення з винних осіб певних грошових сум (с. 144). За псування бортного дерева, ушкодження кореню або підпал та іншу умисно спричинену шкоду ("учинит нарочно") передбачались такі заходи впливу: "за бортное дерево со пчелами три рубли, а безо пчел, в котором дереве напереть того пчелы были, полтора рубли, а в котором дереве бортъ была зделана, а пчел не бывало, и за то дватцетъ пять алтын, за кряжь невыделанной по двенатцати алтын по три денги, сколько их ни

испортит" (п. 218). За "выдиране пчел" (п. 219), якщо не зіпсовані борті – винна особа повинна сплатити 1,5 крб. У разі виявлення факту крадіжки вуликів з бджілками - за кожний вулик винна особа повинна сплатити 3 крб., а додатково "ему же за то учинити жестокоє наказанье, бити кнутом". Цікаво, що за умисне спричинення шкоди дереву та видирання меду з дупла – винна особа повинна сплатити позивачу вже 6 крб. (с. 145). Досить демократичними є положення п. 220, який не вбачав ніякої різниці між поміщиком або простою людиною ("от большего и до меньшого чину"), якщо судом буде доведено з їх боку умисність факту порубки лісу (с. 145). Стягнення на користь позивача грошових коштів здійснюється по "указной цене". Із змісту п. 223 вбачається турбота про охорону лісових угідь від пожегів, якими (мовою оригіналу): "учинят поруху бортному деревью и пчелам, и зверь и птицы и с того лесу тем пожаром отгонят". Цікавим є те, що відповідальність за спричинення пожежі пов'язується як з умислом, так і необережністю. На винних осіб "за такое пожарное разорение взять пень, что государь укажет, а исцу велети на них доправити убытки по сыску. А будет от кого такое дело учинится без хитрости, и на нем пени и исцова иску не имати". Цікавими є також положення про те, що "Соборное уложение" встановлювало заборону на спалювання соломи на земельних угіддях, а на лугах – трави (п. 224). Тобто, передбачались заходи захисту об'єктів довкілля. У разі скоєння зазначеного, документ давав право на стягнення шкоди (с. 228). В той же час, цілком розумною вбачається норма, яка передбачала дію стихійних сил (п. 225) та відповідно – звільнення від відповідальності, оскільки "такое пожжение на ответчиках исцовых исков не правити потому, что такое запаление учинится изволением Божиим, а не умышлением ответчиковым" (с. 146). З наведених фактів вбачається, що "Соборное уложение" передбачало саме відшкодування шкоди, а не штрафні санкції.

Охорона об'єктів довкілля доповнювалось заходами санітарного напрямку. Так, наказом 1686 р. встановлювалось, щоб "ни у чьих дворов навозу и мертвечины и никакого скаредного помету на улицах не было, также и с поварен и из отходов выпусков не делали, а... навоз или помет возить тем людем, против чьих дворов какой навоз или помет или метрвечина объявитца". Ослушников предписывалось "бить батоги нещадно и убрать навоз" [5, с. 22].

Як ми бачимо, охорона об'єктів довкілля була обумовлена в першу чергу прагматичними міркуваннями. Особлива увага державою приділялась охороні лісових масивів - основного природного багатства країни. До Петра I у Росії не існувало спеціальної установи, яка б здійснювала охорону і використання заповідного лісу. Відмітною рисою перших указів Петра I було оголошення деяких порід лісу заповідними, не дивлячись на їхню приналежність (казенні, поміщицькі, монастирські). Для створення в Росії військового флоту був потрібний добротний лісовий матеріал і в першу чергу дуб. Згідно з указом від 23 листопада 1703 р. в перелік заповідних дерев були внесені "дуб, клен, ільм, в'яз, карагач, модрина, а також сосна товщиною в місцях зрубу 12 вершків (54 см.) і більше". За порубку заповідних дерев винна особа сплачувала до казни суму у розмірі 10 крб., а за "многую заповедных лесов посечку" - присуджувалась до страти. Заповідні ліси використовувались тільки для потреб російського флоту. З метою реалізації охорони цінних сортів дерев Петро I спочатку доручив управління лісами Морському наказу (1700 - 1707 г.), а потім Канцелярії військово-морського флоту (1707 - 1722 г.). Указом від 6 квітня 1722 р. "Про вальдмейстерів" у Росії були введені посади лісничих-вальдмейстерів. Запровадження цих посад дозволило впорядкувати охорону лісів. На підставі указу була створена Вальдмейстерська канцелярія при Адміралтействі. Слід зазначити, що 3 грудня 1723 р. була прийнята Обервальдмейстерська інструкція, на підставі якої, зокрема, були визначені заповідні ліси в басейнах ріки Дніпра.

В 1722 р. Петром I було видано указ [3, с. 30] про заборону розводити вогонь "около деревьев стоячих и лежащих ближе двух сажен". При випалюванні лісу або трави в степах під ріллю особи, що здійснювали випалювання, повинні були мати при собі

"огнегасительные снаряды" і не допускати поширення вогню понад випалюваний простір. На випадок пожежі у лісах або у степу мешканці 10-верстної округи повинні були її ліквідувати (с. 30). За порівняно короткий період, завдяки ініціативі Петра I, в галузі охорони об'єктів природи були досягнуті очевидні позитивні результати, зокрема, закладені основи лісового та природоохоронного законодавства, введені засади лісоуправління, видані перші лісоохоронні інструкції, уперше офіційно введений принцип стабільності користування лісом; закладені основи регулярного опису лісів, визначено необхідність закладення розплідників по вирощуванню саджанців для озеленення й лісовідновлення; започатковані роботи з інтродукції, штучного лісовідновлення й лісорозведення, введені елементи правил рубки лісу (деякі з яких діють і донині); поліпшення санітарного й протипожежного стану лісів тощо.

Дослідження В. Гапоненко [4] свідчить, що починаючи з другої половини XVII ст. гетьманами України приймалися природоохоронні документи, які захищали угіддя як власність їх володарів. Універсал періоду гетьманування Б. Хмельницького від 22 листопада 1649 р. забороняв козакам, які проживають біля Київського Михайлівського Золотоверхого монастиря, "в дуброви і леси в'єжджати і шкоди от того часу чинити". У випадку порушення положень універсалу від покарання призначався відповідно до рішення козацького товариства. Іншим Універсалом від 2 червня 1653 р. козакам та міщанам одного із сіл під Києвом заборонялось захоплювати землі і сіножаті Київського магістрату. Універсалом від 25 травня 1654 р. козакам і простим людям було заборонено рибалити в урочищах, що належали монастирю отця Клементія Старушича. Тобто, універсали, захищаючи право власності на об'єкти довкілля, виконували й іншу мету - стримували нищівне використання цих об'єктів. Автор відзначає, що архіви Коша Нової Січі містять документи, які свідчать про формування у XVIII ст. з числа козаків спеціальних команд "для избережения от опустошения сторонними лесных и протчих войсковых угодий". Головним завданням було "... к опустошению напрасному леса портить не допускать". Певний інтерес викликає наказ отамана Азовського козацького війська генерал-майора К. Решетілова від 12 серпня 1859 р., відповідно до якого станичні управи повинні були "...принять самые деятельные меры к разводу лесоводства вообще полезного с тем, чтобы каждое общество разводило лес всякого рода, наиболее способного к растению в этом крае" [4].

І. Грозовський [6] відзначає, що у Запорозькій Січі найбільшої шкоди лісам завдавали самовільні прорубки дерев. Для затримання самовільних порубників лісу призначалися спеціальні команди (с. 104), але їх діяльність була досить неефективною. У зв'язку з цим на території Запорозьких Вольностей широко практикувалася передача окремих лісових ділянок за відповідними "орендами" на охорону козакам - власникам зимівників або слобід, які заохочувалися до розведення дерев, особливо плодкових порід (с. 105).

Слід відзначити, що обумовлені питання знайшли відображення у законопроекті 1743 р. "Права за якими судиться малоросійський народ" [7], участь у розробці якого та його публікації безпосередню брав професор університету Свят. Володимира А.О. Кистяківський (Київ, 1879). Фактично це був перший кодекс українського права, у якому значне місце посідали норми цивільного права, але інші розділи обумовлювали адміністративні процедури, зокрема, в частині охорони об'єктів довкілля (розділи XVII-XIX) тощо. Так, арт. 4 розділу XVIII, який присвячувався рікам, повеням, затопленим сінокосам тощо, передбачав, що якщо підтоплення виникло внаслідок пошкодження гаток, винна особа повинна була полатити її та очистити затоплену територію. Артикул 7 розділу XIX, який був присвячений питанням охорони об'єктів довкілля, передбачав, що "за умисно вчинений підпал у лісі - за наявності доказів - усі збитки спричинені за судовим розглядом і по звичайній правній ціні - заплатити, а понад те за станом шкоди арештом наказати. А за неумисний підпал - обов'язок погасити пожежу" [7, с. 308-348]. Тобто, захист об'єктів довкілля передбачав відшкодування шкоди саме власнику.

З досліджень В. Гапоненко та І. Грозовського випливає, що в частині охорони довкілля козацтво все ж таки орієнтувалось на законодавчі акти Російської імперії. Зокрема, В. Гапоненко [4] посиляється на те, що у 1773 р. був прийнятий закон Російської імперії про заборону полювання в період з 1 березня по 29 червня. Але міра покарання за порушення правил полювання була встановлена тільки у 1831 р. (винна особа повинна була сплатити до казни суму у розмірі 500 крб. асигнаціями). В 1738 р. був виданий указ [3, с. 42], що забороняв лов риби за допомогою пристосувань, які перешкоджають вільному ходу риби з моря в устя рік і знизу нагору по ріках (самолови всіх систем, рибні заколи й т.д.). Цим же документом передбачався захист водойм від засмічення.

М. Б. Булгаков та А.А. Ялбулганов відзначають [3, с. 43], що повторюваність таких заборонних заходів у 1804 р., 1828 р., 1852 р. та в 1892 р. свідчила про м'якість покарання за порушення, недостатній контроль за їхнім виконанням, а відтак - ігнорування. Наприклад, згідно з указом 1828 р. за ловлю риби недозволеним способом з винної особи в перший раз стягувалось 100 крб. асигнаціями, на другий раз - 200 крб., в третій раз - 300 крб., а на четвертий раз порушника відправляли на рік у робочий дім на примусові роботи. В 1892 р. циркуляром Міністерства державного майна губернатори були зобов'язані не допускати перегороджування русла рік для рибного лову - під погрозою покарання [3, с. 42]. В 1832 р. "Свод Устава лесного" був включений у Звід Законів Російської Імперії, на його підставі було видане "Положення про постійну лісову варту по відомству міністерства Фінансів". В 1839 р. прийнято "Положение о Корпусе Лесничих" [3, с. 36].

Що важливо: в 1833 р. видаються правила "О размещении и устройстве частных заводов, мануфактурных, фабричных и иных заведений в С.-Петербурге", на підставі яких "все вредные газы, могущие отделяться при производстве работ, должны быть непременно поглощаемы или сжигаемы". Згідно з правилами, промислові підприємства, залежно від шкідливості впливу на атмосферне повітря, були поділені на три категорії, причому підприємствам третьої категорії було заборонено розміщення у містах. Зазначені положення знайшли більш вдосконалене відображення в "Уложении о наказаниях уголовных и исправительных" 1845 р. (в редакції від 18 грудня 1885 р.), яким встановлювалось: "если кто-либо построит признанные по закону вредными для чистоты воздуха или воды фабрику, мануфактуру или завод в городе или хотя вне города, но выше онаго по течению реки или протоки, то сии заведения уничтожаются на счет виновного и он подвергается аресту на время от семи дней до трех месяцев или денежному взысканию не свыше трехсот рублей".

З лютого 1892 р. був прийнятий новий закон про полювання [8] (т.12, ч. 2. Статуту сільського господарства, С. 28-33), дія якого була поширена на європейську частину Росії. Відповідно до закону, полювати з рушницями, гончими собаками та ловчими птахами міг усякий, хто придбав мисливське посвідчення вартістю 3 крб. у рік від повітових справників, а в областях - від окружних начальників. За полювання без свідоцтва винна особа сплачувала до казни суму у розмірі від 5 до 25 крб., а у разі неможливості сплати ця особа підлягала арешту на термін до 3 місяців. Якщо мисливець хотів зайнятися полюванням у казенних лісах, то повинен був купувати спеціальний квиток або "орендувати полювання" на певний час за плату з публічних торгів (мисливських аукціонів). Завдяки цьому закону було припинено хижацьке винищування птахів і звірів рідкісних порід на території Європейської Росії. Закон діяв з незначними змінами до жовтня 1917 р. [3, с. 42]. У розвиток цього закону на початку XX в. були прийняті ще два загальноросійських закони про охорону тваринного світу [8, с. 42]. З 9 червня 1912 р. було заборонено на кілька років полювати на соболя, щоб запобігти його повному знищенню, а в 1916 р. був оприлюднений закон про заповідники, що був розроблений природоохоронною комісією Російського географічного товариства разом із Російською академією наук. Основним завданням створення заповідників був порятунок

рідкісних видів тварин і рослин шляхом створення для них сприятливих умов.

Слід також відзначити деякі досить важливі фактори, що мають відношення до безпечного ведення сільськогосподарського виробництва. Російська імперія, культивуючи у 1909-1914 р. р. зернові культури на площі 48 548 тис. га, виробляла більш ніж 500 кг. зерна на душу населення. На зовнішній ринок у 1913 р. було вивезено хліба на 637 млн. крб. проти 470 млн. у 1904-1908 р.р. [9, с. 52-79]. Що важливо у цьому аспекті - Російська Імперія, як один із головних експортерів хліба на світові ринки, зафіксована як найменший споживач хімічних добрив серед країн Європи й Північної Америки. Застосування останніх у імперії розглядалось як дорогі та шкідливі засоби [10, с. 3-36].

Таким чином, розглянутий період свідчить про те, що були прийняті основні закони, які прямо або побічно вплинули на стан справ у галузях охорони природних об'єктів та їх раціонального використання, в тому числі й стосовно захисту об'єктів довкілля від негативних чинників. Дослідження свідчить також про те, що чим більш жорсткими були адміністративні процедури по відношенню до порушників, - тим більш ефективними були і захист об'єктів довкілля від негативних чинників, їх охорона від знищення.

Жовтнева революція перервала історичний хід подій. 27 жовтня 1917 р. ВЦВК прийнято Декрет про землю [11], яким було скасовано назавжди право приватної власності на землю. Право користування землею отримали всі громадяни Російської держави, - але "тільки до тої пори, поки вони в силах її обробляти". Всі угоди із землею та будівлями на підставі Декрету ВЦВК "Про заборону угод з нерухомістю" від 18 грудня 1917 р. [12] визнаються недійсними. Декретом ВЦВК "Про соціалізацію землі" право приватної власності на землю скасовується [13, ст.1]. Згідно із "Законом про трудове землекористування" від 22 травня 1922 р. [14] володіння землею допускалось тільки на правах трудового землекористування, купівля, продаж, дарування або застава землі були заборонені під страхом кримінальної відповідальності та вилучення землі, яка була у користуванні (п.18). Відзначимо, що новий за своєю сутністю статус землекористувача у великому радянському концентраційному таборі не міг сприяти захисту об'єктів довкілля з боку останнього.

27 травня 1918 р. нова влада прийняла Декрет "О лесах" [15], на підставі Декрету про землю здійснена націоналізація лісів, вод, та надр; все стало всенародним надбанням. В лютому 1919 р. РНК УРСР приймається Декрет "Про охорону лісів" [16]. Історія цього документу, або сутність соціалістичного природокористування, яскраво відображена Б. Н. Цветковим [17]. Першочерговим завданням влади (автор наводить цитати з праць) В.І.Ленін називає "необходимость использования природных ресурсов Российской республики и, в частности, гигантских запасов леса для обеспечения материальной основы крупной индустрии". У "Докладі про концесії" на фракції РКП (б) VIII з'їзду Рад, як зазначає автор, В.І. Ленін вимагав найсерйознішої уваги до лісових ресурсів, наголошуючи, що "лес на международном рынке представляет гигантскую ценность", "Увеличение заготовок леса и сплава его за границу, - вказував він у статті "Об едином хозяйственном плане", - могло б дати "до полумиллиарда валютных рублей в год в ближайшее же время". Коментар не потрібен.

Більш об'єктивна характеристика цьому періоду надана А.Б.Венгеровим, який відзначає, що після жовтня 1917 р. "була почата історично потерпіла невдача спроби побудувати таке суспільство, у якому безпосередніми розпорядженнями держави створюється виробництво й розподіл продуктів. При конструюванні такого суспільного ладу використовували міркування про маси, що потребують "батьківської" турботи з боку держави (державний патерналізм) і в повсякденному керівництві з боку партійно-державної еліти, що визначає цілі суспільства і здійснює це керівництво за допомогою надмірно централізованих ієрархічних державних структур управління [18, с. 289].

ВРЕ [19] констатовано, що за перші п'ять років існування радянської держави

було видано більш ніж 200 декретів і постанов, які стосувались охорони природи і природокористування; охорона природи визначалась як система науково-природничих, техніко-виробничих, економічних і адміністративно-правових заходів, спрямованих на контрольовану зміну природи в інтересах людства...

О. Ю. Єліна, досліджуючи радянську політику хімізації сільського господарства, відзначає, що наукова модернізація сільського господарства була нічим іншим, як розширенням виробництва та використання хімічних добрив [10]. З цією метою у 1919 р. створюються Інститут добрив (с 1920 р. - Науковий інститут добрив - НІД); в кінці 1920 р. - Комітет по хімізації народного господарства при РНК, а в 1924 р. Держпланом затверджується план "хімізації сільського господарства", як один з радянських проектів глобальної реконструкції економіки. Відповідні вказівки щодо застосування отрутохімікатів ми вбачаємо у положеннях АК УРСР [20, п. "л" ст. 31], який говорить про "боротьбу з шкідниками сільського та лісового господарства, з шкідниками садів та городів і з епізоотіями" на підставі "обов'язкових постанов районних виконкомів, міських та селищних рад" (ці положення діють впродовж до внесення у 1994 р. змін у ст. 105 КУпАП 1984 р.).

Адміністративно-примусовий порядок застосування отрутохімікатів у галузі виробництва сільськогосподарської продукції підтверджується даними статистичного довідника "Внешняя торговля СССР за 20 лет (1918 - 1937 г.г.)" [21], з яких видно, що доля імпорту свідчить про активне завезення у СРСР хімічних добрив, а надалі - активне нарощування їх виробництва у державі та застосування у сільському господарстві (табл. 15). При цьому експорт сільськогосподарської продукції у 1931 р. становив цифру, яка на 73, 8 % була меншою, ніж у 1909-1913 роках (табл. 4).

О. С. Колбасов у 1958 р. [22] відзначає, що у царській Росії питанням охорони природи не надавалося значення державної проблеми, що не узгоджується з нашим дослідженням та фактами, викладеними у ВРЕ (Розділ СССР. Охрана природы) [19]. Між тим, автор констатує, що "у період розгортання соціалістичної індустріалізації країни і суцільної колективізації сільського господарства законодавче регулювання експлуатації природних ресурсів з урахуванням їх збереження й поновлення виступає на перший план" [22].

Неупереджену характеристику дій влади щодо "охорони природи" ми вбачаємо у праці Ф.Р. Штильмарка "Эволюция представлений об охране природы в советской литературе" [23]. Автор відзначає, що "більшовицька ("пролетарська") диктатура встановила твердий ідеологічний контроль, що виходить із добре відомих міркувань Леніна про партійність літератури й мистецтва ("геть літераторів безпартійних!"), увела найсуворішу цензуру нового типу (Головліт), видаляла або знищувала інакомислячих" (це в повній мірі відноситься і до фахівців у сфері юриспруденції). Так, Ф.Р.Штильмарк називає М.Горького, який на зльоті ударників "Беломорстрою" говорить "Потрібно винищити тих ворогів, які стоять на нашому шляху, і взятися за основного прадавнього ворога нашого: за боротьбу із природою..." та інших відомих літераторів, які так само підтримують політику КПРС стосовно боротьби з об'єктами довкілля. Автор констатує, що "Організується і більш-менш злагоджено звучить новий хор офіційних юристів і філософів, що пишуть на екологічну тематику (І.Д. Лаптев, О.С. Колбасов, В.В. Петров та інш.), яким властивий досить стандартний дух соціального оптимізму ...".

Відповідно до зазначеного, О. С.Шестерюк (1978 р.) [24] наголошує, що сила соціалізму полягає в тому, що він дозволяє не тільки передбачити проблеми охорони навколишнього середовища, але й завчасно планувати їхнє вирішення. Під природоохоронним законодавством автор розуміє сукупність нормативних приписів, що включають норми різних галузей радянського права, які спрямовані на регулювання «природоохоронних суспільних відносин». І це не дивно, оскільки на сьогодні і досі змістом предмету адміністративного права є регулювання абстрактних суспільних відносин у сфері державного управління, що свідчить про збереження і консервацію

традицій радянської адміністративно-правової науки. Про необхідність розробки правових механізмів стосовно попередження дії негативних чинників, якими спричиняється шкода об'єктам довкілля, – науковці замовчують. Можна лише констатувати, що адміністративний примус, як невід'ємна складова тоталітарної держави, поширився на всі сфери та аспекти життя людини, "інакомислення" не узгоджується з політикою радянської влади. За 75 років СРСР пройшов три етапи тоталітаризму: перший – з 1917 р. до кінця 20-х років; другий – з кінця 20-х до середини 50-х років; третій – з середини 50-х до середини 80-х років. Тобто, цей режим ідеологізував усі сфери життя, відкинувши будь-який прояв самокорекції людини. Надалі ми зможемо мати уявлення про трансформацію світогляду науковців того часу, зокрема, це стосується й факту появи у нашому законодавстві терміну "екологія", що базується на принципах захисту власних амбіцій та "поважання" державної політики...

Стосовно зазначеного, варто навести слова Р. Папаяна: "...істинна наука... нічого не видумує, а лише виявляє одвічно існуючі в природі, в тому числі і в житті людського співтовариства, явища, феномени, їх закономірності і суть". "Правознавству, якщо воно претендує бути істинною наукою, слід робити те ж саме: виявляти ті правові відносини, які споконвіку були основою функціонування людини і людства" [25, с. 1, 112].

Але повернемося до тих фактів, які "офіційними" науковцями не обговорювалися. Реальна характеристика державної політики у сфері захисту довкілля яскраво відображена архівними матеріалами ЦДАГОУ [26]. Сталінський план перетворення природи спровокував "великі будови комунізму" – ГЕС на Дніпрі, Волзі й Аму-Дар'ї, нові меліоративні канали. Цей план спровокував і лихо білоруського й українського народів – безпрецедентне осушення Полісся тощо

Як зазначає В. Фролов, депутат Палати представників Національних зборів РБ, мільярди, що витрачені свого часу на осушення, не принесли білорусам продовольчого достатку. Зате було знищено малі й середні ріки, вони перетворились у струмки, були скалічені і виведені з обігу староорні землі [27]. В. А. Василенко, кандидат економічних наук, у статті "Осторожно, снова поворот "О переброске части стока сибирских рек на юг" [28] наголошує на тому, що цінність перезволожених земель усвідомили й у Західній Європі. У цей час у Білорусії здійснюється спільний німецько-білоруський проект, націлений на порятунок найбільших і найцінніших боліт, заплавних луків і торф'яних боліт Європи в Поліській низовині.

Знаменитий Північно-Кримський канал імені комсомолу України (згідно з ВРЕ – канал в Україні, що подає води Дніпра у північні і райони Криму). Відповідно до матеріалів ЦДАГОУ – це канал, який прокладався без усякого наукового обґрунтування і який постійно втрачає до 70% вологи. На початок 1970 р. ним підтоплене більш ніж 50 населених пунктів і 14,6 тис. гектарів землі. Тільки у 1966-1967 р.р. зафіксовано три великих прориви дамби [26, Ф. 1, оп. 32, д. 126, л. 169]. ВРЕ містить багато інших фактів злочинного ставлення влади до об'єктів довкілля – це Волго-Донський канал, Каховська ГЕС, Цимлянська гребля, завдяки якій на 90 % зменшилася площа нерестовищ осетрових і через десятиліття в 10 разів упала рибопродуктивність Азовського моря і т. д. і т. д. За словами В.А.Василенко[28] "Плотины-тромбы нарушили естественное течение рек, привели к развитию застойных процессов, снизили способность к "самоочищению", резко изменили качество воды и др."

П'ятдесят років тому завершилося спорудження Каховського водосховища на Дніпрі. У прадавньому українському степу, Дикому полі, як його називали наші пращури, виникло море, площа якого – 2155 квадратних кілометрів. Було затоплено мало не півтисячі малих і великих населених пунктів, більше ста тисяч гектарів плодючих чорноземів та переселено понад 50 тисяч сімей. Як зазначає М. Нечипоренко [29], створення Каховського водосховища можна вважати злочином, скоєним передусім для знищення національної пам'яті та української історії, традицій і звичаїв нашого народу, побуту і способу його життя.

Зупинимось ще на одному факті. В березні 1954 р. відбувся пленум ЦК КПРС "Про подальше збільшення виробництва зерна в країні й про освоєння цілинних і перелогових земель". У зв'язку з цим А. Алексєєв [30] відзначає, що "широкомасштабне освоєння цілинних і перелогових земель призвело до вкрай несприятливих наслідків, головними з яких можна назвати втрату родючості на безкрайніх просторах. Величезне розширення сільгоспугідь у нових районах породило ряд найгостріших проблем, що виявилися результатом невивченості численних наслідків затіяного". Як констатує автор, за 1954-1958 роки було поорано 43 млн. гектарів земель. За 1953-59 роки споживання сільським господарством хімічних добрив зросло більш ніж у 2 рази - цілинні землі вимагали зростаючої кількості "хімічних ін'єкцій", що згодом призвело до отруєння ґрунту, водоймищ тощо. Якщо в 1952 р. СРСР не імпортував зерно й корми, то в 1965 р. ввезення зерна вже складало 1,5 млн. тонн, а в 1991 р. - 18 млн. тонн.

Преамбулою до ЗУ "Про охорону природи Української РСР" від 30 червня 1960 р. [31] визначена його головна нищівна ціль: "Величезні природні багатства Української РСР використовуються як всенародне добро для всебічного розвитку соціалістичного народного господарства". Стаття 1 наголошує на тому, що "В інтересах охорони природи забороняється така господарська діяльність...", яка може шкідливо вплинути на стан природних багатств, приводить до ерозії ґрунтів, забруднення і обміління водойм, забруднення повітря, знищення корисних тварин і рослин, зруйнування або пошкодження інших цінних об'єктів природи. Закон, застосовуючи як і сьогодні термін "забруднення", не говорить прямо про отруєння об'єктів довкілля. Розділ II ЗУ говорить про організацію охорони природи, як об'єкту соціалістичної власності. Застосовуваний законом термін "організовувати", який міцно увійшов у сучасну правничу термінологію, ніяким чином не узгоджується з поняттям безпосереднього виконання заходів із захисту об'єктів довкілля. Тобто, виходячи із змісту ст. 3, яка перелічує органи, що мають "організовувати" (місцеві Ради депутатів трудящих, раднаргоспи, міністерства, відомства, організації), неможливо уявити, хто ж саме має здійснювати охорону об'єктів довкілля або їх захист від негативних чинників. Стаття 4 говорить про контроль за виконанням заходів по охороні природи, раціональним використанням природних багатств, відтворенням і по-дальшим розвитком флори і фауни в Українській РСР і нагляд за дотриманням правил охорони природи, який повинен здійснюватись виконавчими комітетами обласних, районних, міських, сільських і селищних Рад депутатів трудящих, спеціальними державними інспекціями та органами охорони. Таким чином, з положень статей 3, 4 випливає, що сутність контролю та нагляду є нічим іншим, як законодавчо встановленим правом контролювати самих себе. Це досить яскраво впливає із змісту ст. 5, яка встановлює абстрактні правила охорони ґрунтів, що полягають у "додержанні правил раціональної їх експлуатації". Стаття 8 акцентує увагу на тому, що всі ліси Української РСР мають використовуватись для задоволення потреб народного господарства. Стаття ж 9 надає право здійснювати за цих умов охорону державного лісового фонду органам, яким надане право розпоряджатись цими об'єктами, що є нічим іншим, як абсурдом.

Стаття 13 абстрактно наголошує, що всі водойми Української РСР охороняються від забруднення їх неочищеними промисловими і побутовими стічними водами та від будь-якого іншого забруднення, але яким чином це здійснюється - закон не містить пояснень. Частина друга цієї статті говорить про якусь абстрактну відповідальність, а в чому її сутність - закон також не дає пояснень.

Розділ VIII (статті 21-22) присвячений охороні повітря від забруднення: ст. 21 - повітря підлягає охороні (але ми нічого не бачимо щодо законодавчої заборони викидів отруйних речовин у повітря); частина 2 говорить про заборону щодо введення в дію підприємств без відповідної очистки промислових відходів, що є не менш абстрактним, як і положення про те, що "повітря підлягає охороні". Не менш абстрактними є положення ст. 22, які говорять про те, що "Контроль за недопущенням забруднення атмосферного повітря здійснюється органами санітарного нагляду Міністерства охорони здоров'я

Української РСР". Ну і останнє: а) відповідно до ст. 31 "Рада Міністрів Української РСР, виконавчі комітети Рад депутатів трудящих, раднаргоспи, міністерства і відомства республіки в межах їх компетенції видають постанови та нормативні акти, розробляють і здійснюють конкретні заходи по охороні природи Української РСР" ...; б) особи, винні в порушенні правил охорони природи, притягаються до відповідальності згідно з діючим законодавством. Як ми бачимо, положення закону викладені у дусі пострадянського часу і перш за все передбачають користування об'єктами довкілля.

Варто відзначити, що включно по 1991 рік діє постанова Ради Міністрів УРСР "Про організацію боротьби з ерозією ґрунтів на території УРСР" від 30 квітня 1960 року [32]. Суто в дусі радянських часів "охорона ґрунтового покриву" передбачає абстрактну термінологію: «забезпечити, передбачити, організувати, рекомендувати, приділити особливу увагу» тощо. Як видно з документа, дієвість «охорони» ґрунтується на дисциплінарній та матеріальній відповідальності працівників.

У травні 1962 р. РМ УРСР прийняла постанову "Про посилення боротьби з бур'янами" [33]. Відповідно, боротьба з бур'янами має здійснюватись агротехнічними, хімічними та іншими засобами (п. 3). Зокрема, передбачається, що заходи по застосуванню отрутохімкатів мають здійснюватись при активній участі постійних комісій по сільському господарству МР, профспілкових, комсомольських, піонерських організацій та Українського товариства охорони природи (п. 5). За порушення правил боротьби з бур'янами, в тому числі і за незастосування отрутохімкатів, - на винних службових осіб та громадян накладається штраф (п. 8). Особи, які злісно порушують правила боротьби з бур'янами, піддаються штрафу в подвійному розмірі або позбавляються права користування земельними ділянками (п. 11). Тобто, застосовується штраф за відмову від застосування отрутохімкатів...

У серпні 1970 р. ЦК КПУ та РМ УРСР затверджуються основні напрями хімізації сільського господарства на 1971-1980 [34]. Документ розроблявся Держпланом СРСР, Мінсільгоспом СРСР і Мінхімпромом разом із Госкомнауки, АН СРСР і ВАСГНІЛ. Зазначимо, що його сутність в цілому не відрізняється від політики хімізації, яка на сьогодні здійснюється Мінагрополітики та продовольства.

У грудні 1972 р. ЦК КПРС та РМ СРСР була прийнята постанова "Про посилення охорони природи й поліпшення використання трудових ресурсів" [35]. Згідно з документом, охорона природи полягає "у правильному застосуванні отрутохімкатів", які мають застосовуватись для боротьби зі шкідниками, хворобами рослин, бур'янами, а також шкідливими комахами й гризунами (п. 29). Про негативний вплив отрутохімкатів на людину та об'єкти довкілля, якими є земля, вода, повітря, флора та фауна, ЦК КПРС та РМ СРСР, а відтак і науковці нічого не говорять. Одночасно постановою Мінсільгоспу СРСР даються вказівки щодо розроблення рекомендацій щодо хімічних методів боротьби із шкідниками і хворобами рослин; встановлюється, що продаж отрутохімкатів колгоспам, радгоспам, лісгоспам й іншим підприємствам й організаціям має здійснюватись тільки на підставі висновку Мінсільгоспу СРСР, місцевих органів служб захисту рослин. Тобто, вже тоді було визначено монопольне становище Мінсільгоспу СРСР, в тому числі й республіканських, на ринку отрутохімкатів. На сьогодні започаткована проблема разом із рівнем критичного отруєння довкілля стала домінуючою.

В період з 1975-1981 р. р. приймаються державні стандарти, зокрема, які регулюють порядок охорони об'єктів довкілля, але з одночасним їх використанням та легалізацією їх отруєння хімічними речовинами [36-39]. У серпні 1982 р. Державним комітетом СРСР по стандартах затверджується ГОСТ 17.4.2.01-81 "Охрана природы. Почвы. Номенклатура показателей санитарного состояния" [40]. Під терміном "санітарна охорона ґрунту" документ вбачає систему законодавчих, організаційних і санітарно-технічних заходів, спрямованих на попередження дії отруйних речовин, що "цілеспрямовано застосовуються в сільському й лісовому господарствах". Іншими

словами, спочатку отруюємо, а потім застосовуємо заходи по нейтралізації їх дії ...

У квітні 1978 р. прийнято Конституцію (Основний Закон) УРСР [41]. Стаття 18, поряд з абстрактною тезою щодо охорони об'єктів довкілля, проголошує природоресурсний напрямок та не менш абстрактні тези щодо забезпечення відтворення природних багатств (якщо здобуте вугілля вже спалене, то яким чином можна його відтворити?). На громадян покладається обов'язок берегти природу, охороняти її багатства (ст. 65), а на уряд - тільки повноваження щодо проведення політики в галузі охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, замість обов'язків (ст. 119) - ці "новітні напрямки" ми маємо можливість бачити у сучасному ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища". Тобто, вже тоді влада ігнорувала реальні напрямки діяльності, які мають полягати у: а) захисті людини та об'єктів довкілля від негативних чинників; б) охороні надр та об'єктів довкілля, що використовуються у якості природних ресурсів. Амбіціозність певних науковців підтвердилась введенням у Основний Закон нового абстрактного терміну "екологічна безпека", який не має жодного відношення до правової науки та правничої термінології.

З огляду на абстрактні положення стосовно "проведення політики", варто навести міркування Г.В. Атаманчука [42, с. 127], який зазначає, що у разі, якщо функції державних органів юридично оформлені, тоді буде зрозумілим, для чого створений цей орган і як він має реально функціонувати.

В період з 1981 по 1985 р. р. приймаються спільні постанови ЦК КПРС та РМ СРСР про збільшення виробництва хімічних речовин для сільськогосподарського виробництва, а на їх підставі - відповідна постанова ЦК Компартії України і Ради Міністрів УРСР [43]. В жовтні 1986 р. постановою РМ УРСР затверджується статут Українського товариства охорони природи [44], основними завданнями якого визначені "пропаганда ленінських ідей та рішень Партії і Уряду з питань охорони навколишнього середовища, природоохоронного законодавства".

Постанова ЦК КПРС і РМ СРСР "Про корінну перебудову справи охорони природи в країні" від 7 січня 1988 р. [45], поряд з демагогічними гаслами щодо необхідності поліпшення стану довкілля, встановлює "економічний механізм", у числі якого визначено плату за скиди та викиди отруйних речовин до довкілля (п. 15). Таким чином, пострадянський "економічний механізм" без будь-яких новацій знайшов місце у ст. 41 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища". Зокрема, слід відзначити, що джерелом платежів був визначений прибуток об'єднань, підприємств і організацій, але на сьогодні, згідно із ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств" [46, п. 5.4.5.], будь-які витрати платника податку, пов'язані з утриманням та експлуатацією фондів природоохоронного призначення, включаються до валових витрат, а відтак враховуються при визначенні собівартості продукції. Тобто, тягар цього "механізму" перекладений на громадян України. Що є у постанові доречним, - це констатація факту, що державні органи, на які покладено здійснення контролю за станом навколишнього середовища, дублюють діяльність один одного, ведуть роботу вкрай неефективно, керуючись найчастіше відомчими й місницькими інтересами...

Аналіз державної та правової політики у сфері захисту об'єктів довкілля не може бути об'єктивним без звернення до праці "Уничтожение природы" [47], автором якої є радянський фахівець з питань захисту об'єктів довкілля Б. Комаров (З. Вольфсон). Автор, зокрема, акцентує увагу на тому, що ідеологічна пропаганда ЦК КПРС була направлена на укривання проблем у сфері захисту об'єктів довкілля. У міру погіршення отруєння довкілля, починаючи з 1970 р. влада видає циркуляри, на підставі яких така інформація повністю обмежується у ЗМІ та службовій документації, ці показники визначені державною таємницею (с. 26). "Засекреченность - лучший показатель того, что положение с природной средой в стране нештучное" (с. 29). На сьогодні цей принцип залишився. Як зазначає автор, "псевдонаукова" пропозиція щодо введення системи "плати за бруд" була запропонована професором М.Я. Лемешевим, схвалена ЦК КПРС (с.

156) і знайшла відповідне місце у законодавстві України. На науковій конференції авторів цієї системи деякі науковці запитали: "скільки коштує людина?".... Результат – репресії до інакомислячих.

Відповідно до вищенаведеного, на сьогодні і досі актуальним є Указ ПВР УРСР "Про відповідальність за порушення вимог, спрямованих на поліпшення екологічного стану в Українській РСР" від 19 січня 1990 р. [48]. Згідно з документом, відомості про забруднення землі, водних ресурсів, атмосферного повітря, продуктів харчування підлягають обов'язковому обнародуванню. Але наведене Указом спростовується застереженням у дусі пострадянського режиму: "Порядок і періодичність обнародування цих відомостей визначаються РМ Української РСР". Варто відзначити, що починаючи з часу проголошення України незалежною, факти притягнення до відповідальності службових осіб за приховування або перекручення відомостей про екологічний стан або захворюваність населення [49, ст. 238] – відсутні.

Концепція розвитку землеробства в Українській РСР від 8 травня 1990 р., констатує наявність негативних наслідків застосування отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві і говорячи про недопущення забруднення отрутохіматами навколишнього середовища, одночасно встановлює для сільгоспвиробника вимоги щодо збільшення застосування хімічних речовин [50]. Постанова ВРУ про Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності від 25 жовтня 1991 р. [51] проголошує курс на подальше налагодження випуску пестицидів та хімічних засобів захисту рослин (розділ IV). Надалі Мінагрополітики, як монополісту у сфері торгового обігу отрутохімікатів, на підставі постанови КМУ "Про державний нагляд і державний контроль за додержанням законодавства про пестициди і агрохімікати" [52], надається право здійснення контролю за самим собою в частині дотримання правил зберігання та застосування отрутохімікатів; контролю за вмістом отрутохімікатів у водах, ґрунтах, кормах, у сільськогосподарській продукції тощо.

1.2. Загальна характеристика сучасного стану правового регулювання діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля

Механізм правового регулювання діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля складається із таких елементів:

- норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання суспільних відносин у сфері адміністративно-правового регулювання захисту об'єктів;
- правовідносини – вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права у сфері адміністративно-правового регулювання у галузі захисту об'єктів довкілля;
- акти реалізації норм права – процес фактичного втілення конкретних приписів правових норм щодо конкретних суб'єктів у галузі захисту об'єктів довкілля [53, ст. 130].

Говорячи про стан правового регулювання діяльності ОВВ у сфері захисту об'єктів довкілля від біологічних, хімічних, фізичних та інших чинників, матеріалів або продуктів, що негативно впливають або за певних умов можуть негативно впливати на їх стан та стан здоров'я людини, доцільно звернутись до Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми "Здорова нація" на 2009-2013 роки [54]. Кризовий стан здоров'я громадян вищим органом у системі органів виконавчої влади [55, ст. 113] пояснюється всім чим завгодно, зокрема, обмеженою руховою активністю, тютюнокурінням, вживанням алкоголю, нерациональним та незбалансованим харчуванням, наркоманією, але тільки не впливом негативних факторів... На думку Уряду – це несформованість населення України до ефективної системи стимулювання збереження свого здоров'я...

В той же час незалежні медико-біологічні дослідження свідчать, що "понад 80 % злоякісних пухлин виникає під дією факторів зовнішнього середовища; порядку 90-95 % захворювання органів дихання й 30-40 % захворювань загального характеру пов'язане із низькою якістю навколишнього природного середовища [56, с. 83-99]".

Наукова доповідь НІСД [57] свідчить, що в Україні, поряд із соціально-економічними проблемами, існує глибока демографічна криза. За основними показниками природних змін населення - народжуваності, смертності, природного приросту - Україна стоїть не тільки після країн Заходу, але й республік колишнього СРСР. Загрозою для перспектив розвитку нації стають обсяги й темпи депопуляції, яка почалася в Україні з 1991 р., тобто, з часу проголошення незалежності [58]. Науковці інституту відзначають, що процес депопуляції пов'язується не тільки з падінням життєвого рівня, що триває, але й із невирішеністю проблем отруєння довкілля, які до того ж загострені наслідками Чорнобильської катастрофи. На погіршення основ подальшого відтворення населення України безпосереднім чином впливає отруєння атмосфери, ґрунтів, водойм, що спричиняє численні мутантні ушкодження генів. Звертається увага на те, що найбільше забруднюють повітря підприємства енергетики (33,7 %), металургії (24,8 %), вугільної промисловості (22,8 %), Держнафтогазпрому (4 %), Держхарчопрому (2,6 %), хімічної і нафтохімічної промисловості (2,2%). Понад 51 % окислів вуглецю та вуглеводнів й понад 21 % окислів азоту від загальної кількості цих речовин по країні надходять в атмосферу від автотранспорту. Варто зауважити, що атмосферне повітря є одним із основних життєво важливих елементів навколишнього природного середовища. Значної шкоди зазнають ґрунти внаслідок отруєння промисловими скидами та викидами, засобами хімізації, відходами великих тваринницьких комплексів та птахофабрик. Визначення залишкової кількості пестицидів у ґрунтах сільгоспугідь має важливе значення для "оцінки стану довкілля та екологічної безпеки". Так, відібрані проби ґрунтів вказують на вміст хлорорганічних пестицидів (ДДТ, його метаболіт ДДЕ, ізомери альфа і гамма-ГХЦГ, тіодан), триазинових гербіцидів (симазин разом з атразином і пропазином, прометрин), а також інші гербіциди - ТХАН, трефлан, пірамін. Середній вміст залишків ДДТ у ґрунтах сільгоспугідь України

становить 0,2 ГДК навесні і 0,3 ГДК восени. Значну стурбованість викликає нині як стан земельних ресурсів, так і система землекористування, що склалася в Україні. Загальний земельний фонд України становить 60,4 млн. га. У структурі земельного фонду орні та родючі землі становлять 55 %, пасовища і сіножаті - 12 %, ліси - 15 %, деревно-чагарникові насадження - 1,5 %, багаторічні насадження - 2 %, затоплені землі - 4 %, болота - 1,5 %, інші землі - 9 %. Сільськогосподарські угіддя становлять 41,9 млн. га (69,5 %), зокрема, рілля - 33,36 млн. га (55,3 %). Внаслідок необґрунтованої, невваженої діяльності відбуваються значні втрати ґрунту, які щороку становлять близько 600 млн. т., у тому числі 50 млн. т. гумусу. Різке зростання сільгоспугідь та ріллі призвело до скорочення лісів, багаторічних насаджень тощо. Застосування мінеральних добрив і пестицидів при порушенні відповідних режимів внесення їх у ґрунт призвело до широкомасштабного забруднення ґрунтових вод. За експертними оцінками, в річки та водойми щорічно виноситься близько 2,4 млн. т. калію, 0,24 млн. т. азоту та 0,12 млн. т. фосфору. Криза в економіці, яка супроводжується збільшенням частки застарілих технологій і обладнання, зниженням рівня модернізації, оновлення виробництва - підвищує ризик техногенних катастроф.

Національною доповіддю МНС про стан техногенної та природної безпеки в Україні [59] відзначається, що забруднення ґрунтів у 2006 р. відбувалось за рахунок використання та зберігання пестицидів та токсикантів. В кожному регіоні зберігається більше 700 т. не придатних до використання пестицидів, більшість з яких - заборонені пестициди I класу небезпеки та нерозпізнані, у зв'язку із втратою даних про них. Важливою і не вирішеною залишається проблема зберігання заборонених та не придатних до використання в сільському господарстві хімічних засобів захисту рослин і питання про їх безпечне розміщення до цього часу не вирішено.

Наведене свідчить не тільки про низьку результативність діяльності СУ ЦОВВ у сфері охорони середовища, але й низьку якість законодавства у сфері захисту довкілля, зокрема, що стосується цілей та завдань ЦОВВ у означеній сфері. Зокрема, це підтверджується Національною доповіддю про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 р. [60], яка свідчить про те, що Мінприроди навіть не володіє ситуацією, що надалі більш ретельно обумовлено головою РПУ.

Інші факти. НІСД у монографії "Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку" [61, с. 431, 482, 483] акцентує увагу на тому, що в Україні здійснюється виснаження ґрунтів, яке є наслідком "слабких сівозмін", використання мінеральних добрив та хімікатів для боротьби зі шкідниками (25-те місце серед 46 країн - за якістю використання земель, 22-те із 46 - за показником біорізноманіття, 38-ме із 46 - за якістю води). Відзначається, що попри критичну ситуацію щодо отруєння землі, води та атмосферного повітря, в Україну здійснюється трансфер екологічно небезпечних застарілих технологій (36-те місце із 46 місць за показником участі в міжнародних угодах щодо захисту довкілля). Автори акцентують увагу на тому, що сировинне спрямування економіки руйнує природно-ресурсний потенціал та погіршує стан довкілля в країні та регіонах.

З огляду на зазначене, звернемось до постанови ВРУ, якою визначаються основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки [62]. З метою усунення кризового стану довкілля ВРУ пропонує удосконалити діючий економічний механізм природокористування і природоохоронної діяльності, стимулювати охорону і відтворення природно-ресурсного потенціалу країни шляхом створення економічних умов (фінансові засади досягнення мети) [62, п. 35]. З метою реалізації діючого економічного механізму того ж дня приймається ЗУ "Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [63], яким, зокрема, у ст. 41 (Економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища) вносяться зміни, які мають визначити сутність фінансових засад досягнення мети... В

чому ж полягають ці зміни, які мають змінити, відповідно до постанови, стимулювання захисту довкілля? В ч. 1 п. "г" ст. 41 [64], яка, зокрема, передбачала встановлення нормативів плати і розмірів платежів за здійснення отруйних викидів і скидів, у відповідності з п. 6. ЗУ "Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" у статтях 3, 17, 18, 19, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 68, 69 слова "плата", "платежі" у всіх відмінках замінено словом "збір", "збори" у відповідних відмінках. Як ми вбачаємо, сутність закону від зміни термінів не змінилась, оскільки і надалі домінуючим залишилось право за мізерну плату здійснювати отруєння об'єктів довкілля. А відтак, не змінилась сутність організаційно-правових засад ОВВ у сфері захисту довкілля.

Постійний представник ПРООН в Україні Ф. М. О'Доннелл зазначає, що "Незважаючи на те, що існують численні екологічні закони, укази й постанови, в Україні дотепер не було всеохоплюючого національного документа у сфері охорони навколишнього природного середовища". Представник звертає увагу на те, що підготовленою експертами ООН доповіддю "Національна екологічна політика України: оцінка й стратегії розвитку" констатовано, що серед населення України росте число випадків хронічних захворювань і спостерігається ослаблення імунітету. На відміну від інших держав Європи, винні у забрудненні навколишнього середовища не розплачуються за спричинену довкіллю шкоду [65].

Міжнародною конференцією з питань екологічних проблем Україна визначена державою екологічної депопуляції [66]. Нею зазначено, що до групи Євро-В (висока смертність дорослих і низька дитяча смертність), віднесені Україна, РБ, РМ, РФ, Угорщина, Казахстан, Латвія, Литва, Естонія. Експерти ООН вважають, що в Україні має місце демографічна катастрофа. Констатується, що з 1993 р. корінне населення України вимирає; за роки незалежності з карти України зникло 305 сіл, із 52 мільйонів українців залишилося 46. Спеціальний доповідач ООН з питань токсичних відходів О. Ібеану, зокрема, відзначив, що на території України накопичилась велика кількість небезпечних хімічних речовин і токсичних відходів, що залишилися в спадщину з радянських часів і систематично поповнюються незаконним ввезенням їх із сусідніх держав. Його дивує, що рекомендації держав європейського регіону для України, здавалося б, повинні бути прийняті на державному рівні, але ООН не спостерігає стурбованості уряду України жахливим станом здоров'я громадян України.

Не менш критичним склалось становище в Україні в частині неконтрольованого застосування ГМО, ГМР та ГМТ. Відповідно до п. "б" ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" складовою державного контролю, який покладено на СУ ОДУ в галузі охорони середовища, є контроль за дотриманням заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища при створенні, дослідженні та практичному використанні генетично модифікованих організмів у відкритій системі. СЕК ООН відзначає, що в Україні не існує спеціального закону, який би регулював використання та сертифікованих процедур тестування продуктів ГМО, визначення їх можливих негативних впливів на здоров'я людей та на довкілля. Існуюча система біологічної безпеки не обумовлює питань регулювання імпорту, експорту та транзиту ГМО; так само не існує національних законодавчих засад для застосування принципу обережності до використання ГМО; не розроблено жодних критеріїв для оцінки, наскільки використання ГМТ, мікроорганізмів та несільськогосподарських рослин є екологічно прийнятним, також не розроблено методик та інструкцій для проведення відповідних тестів тощо [67, с. 65].

Вітчизняний генетик Г. П. Петюх констатує [68], що ЗУ "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів" [69] приймався без будь-якого розгляду і обговорення, він не відстоює інтереси України та її громадян, сутність його антинародна. Ухвалений нібито для регулювання питань трансгенних технологій, закон насправді нічого не регулює. Він

не враховує вимог ратифікованого Україною [70] Картахенського протоколу про біобезпеку та Конвенції про біологічне різноманіття [71], який зобов'язує обов'язкове маркування ГМО. На думку фахівця, закон готували люди, які активно люблять інтереси біотехнологічних компаній, зовсім не думаючи про інтереси України. Науковець висловлює досить важливу думку, що багато вчених прямо або побічно пов'язані з компаніями, що люблять виробництво трансгенних рослин. Безпосереднє відношення мають до цього органи виконавчої влади: Мінагрополітики, Мінекології та Держмитниця, оскільки вони не створюють перешкод на шляху нелегітимного проникнення ГМР в Україну. У Мінагрополітики добре усвідомлюють, що матеріал, який завозиться під виглядом використання для тварин, є одночасно насінням, яке здатне до відтворення в Україні.

Українська екологічна асоціація "Зелений світ" відзначає [72]: Мінекобезпеки України та Мінагропром не виконують вимоги Концепції національної безпеки України [73]; Мінагропром практично стовідсотково застосовує екологічно шкідливі та недосконалі аграрні технології, які призводять до негативних наслідків: деградації земель, ландшафтів, отримання продукції, яка за своїми якісними показниками не знаходить собі збуту за прийнятну ціну в промислово розвинених країнах і у більшості випадків при тривалому вживанні викликає падіння рівня здоров'я населення, особливо дітей... тощо. З вини останнього здійснюється виснажливе користування природними ресурсами; в сільському господарстві України не впроваджуються безпечні технології вирощування сільськогосподарських культур; продовжується масове та в достатній мірі неконтрольоване ввезення в Україну та застосування (навіть в заборонених для цього зонах) екологічно небезпечних технологій і речовин, що з огляду на стан довкілля і рівень державного контролю в Україні є недопустимим.

Російськими та зарубіжними дослідниками незаперечно доказано, що забруднення ґрунтів пестицидами викликає не тільки інтоксикацію людини та великої кількості видів тварин, але й веде до істотного порушення відтворюючих функцій землі і, як наслідок, до важких демографічних та екологічних наслідків. Із тривалим застосуванням пестицидів пов'язують також розвиток стійких видів шкідників і появу нових шкідливих організмів, природні вороги яких були знищені. Так, Т. Г. Крупнова та Ю. І. Сухарєв [74, с. 1-36] відзначають, що концентрація в ґрунті різних хімічних сполук (токсикантів) згубно впливає на життєдіяльність ґрунтових організмів. При цьому зникає здатність ґрунту до самоочищення від хвороботворних і інших небажаних мікроорганізмів, що тягне за собою важкі наслідки для людини, рослинного та тваринного світу. Такими забруднювачами ґрунту є саме пестициди (отрутохімікати) та мінеральні добрива. Пестициди викликають глибокі зміни всієї екосистеми, поширюючи негативну дію на всі живі організми, в той час коли людина використовує їх для знищення досить обмеженого числа видів організмів.

У той же час, Державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року (автор КМУ) [75] та галузевою програмою "Захист рослин 2008-2015" (автор Мінагрополітики) [76] затверджуються державні програми виробництва мінеральних добрив, засобів захисту рослин та хімічних сполучень, насичення ринку пестицидами [76, р. III, п.9], що суперечить ст. 3, 50 Конституції України. Доцільно відзначити, що правове регулювання діяльності СУ ОДВ у сфері захисту довкілля і не передбачає їх втручання у процес тотального отруєння сільськогосподарських угідь та водних ресурсів.

Г.О. Білявський та Р.С. Фурдуй [77, с. 7-36] відзначають, що на зміну перевіреній віками схемі землекористування: земля - зерно - гній - земля прийшла неприродна, виснажлива для ґрунтів схема: земля - зерно - мінеральні добрива - зерно - більше мінеральних добрив і т. д. При цьому культурні рослини засвоюють усього близько 40 % хімічних поживних речовин, що містяться в мінеральних добривах. Решта ж 60 % вимивається з ґрунту й потрапляє у водойми, забруднюючи їх. Надмірне

застосування мінеральних добрив, зокрема, азотних, призводить до збільшення вмісту нітратів у продуктах харчування, а це небезпечно для здоров'я людини. Навантаження на ґрунт хімічних засобів боротьби стає нестерпним. На отруєній землі не може вирости неотруєний колос або плід. Величезна кількість речовин, які пропонує сучасна хімія сільському господарству, - мінеральні добрива, пестициди, антибіотики, гормони, стимулятори та інгібітори розвитку, кормові дріжджі й багато інших - урешті-решт потрапляють в організм людини й загрожують не лише нам, а й нашим нащадкам. До того ж, комахи та інші шкідники сільського господарства швидко адаптуються до хімічних засобів боротьби з ними, з'являються різновиди шкідників, на які отрута вже не діє, тому доводиться збільшувати її дозу або застосовувати нові, ще більш отруйні засоби.

Наведені факти свідчать, що діяльність гілок влади грубо порушує визначені основним законом принципи демократичної, соціальної та правової держави [41, ст. 1, 3, 19, 50]. Як висновок: закони та нормативно-правові акти, які регулюють питання захисту довкілля, та, відповідно, обов'язки ОБВ у цій сфері, - не узгоджуються з глибинним змістом Основного Закону, яким гарантовано безпечне для життя та здоров'я людини довкілля. Слід відзначити, що застосовувані Конституцією України терміни, похідні від слова "екологія" (ст. 16, 92, 132), не узгоджуються як із ст. 50 Конституції України, так і з "Концепцією захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій", яка використовує словосполучення "здорове довкілля" [78, п. 1]. Що слід розуміти під терміном "здоровий"? Це - "корисний для здоров'я"; термін "безпечний" означає "якому не загрожує небезпека; який не завдає, не повинен завдавати шкоди" [79]. Доречно відзначити, що ч. 1 ст. 293 ЦКУ [80] використовує поняття "безпечне для життя і здоров'я довкілля". Тобто, невизначеність, неузгодженість та суперечливість застосовуваних у сфері захисту об'єктів довкілля термінів не може слугувати його захисту, а рівним чином, правильному визначенню функцій ОБВ.

З огляду на приписи ст. 28 Конституції України та постійне, всупереч ст. 50 Конституції України, отруєння довкілля, варто зауважити, що ніколи і ні за яких умов, незважаючи навіть на високогуманну, на перший погляд, мету, поставлену вченим перед собою, він не мав права проводити досліджень, пов'язаних зі смертю чи каліченням живих людей, за винятком жажливих дослідів, що здійснювалися нацистськими "вченими". З часу встановлення радянської влади минуло понад 90 років, за цей час територія України набрала статусу європейського смітника, і це має пряме відношення до здійснюваної минулої та сучасної державної політики, що переросла у правову політику.

Рослинний світ є одним із об'єктів, який підлягає захисту у відповідності з ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" [64, ст. 5]; державний контроль за належним захистом рослинного світу покладений на СУ ОДУ в галузях охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів [64, ст. 20]. У відповідності до вимог ст. IV Конвенції [81], безпосереднє виконання передбачених нею обов'язків мало б бути покладено на офіційну національну організацію захисту рослин, але, всупереч Конвенції, ці обов'язки покладені на відомчі інспекції захисту рослин [82, ст. 11-13], які законодавчим шляхом звільнені від передбачених нею обов'язків, а замість цього наділені правом "організації обстеження"; у відповідності з ЗУ "Про захист рослин" та на підставі ЗУ "Про пестициди і агрохімікати" [83], інспекції наділені одночасно: правом необмеженого втручання у сферу торгового обігу отрутохімікатів та правом адміністративного примусу щодо застосування отрутохімікатів. ЗУ "Про захист рослин", який має положення щодо застосування отрутохімікатів, не передбачає методів безпечного захисту рослин та безпечного ведення сільськогосподарського виробництва, а це дає підстави вважати, що отруєння рослин не є їх захистом. Як ми вже зазначали, застосування отрутохімікатів є безконтрольним, оскільки Мінагрополітики здійснює контроль за самим собою. Стаття 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" свідчить про те, що в компетенцію СУ

ОДУ в галузі охорони навколишнього природного середовища не входить обов'язок здійснювати контроль за застосуванням отрутохімікатів у сфері сільськогосподарського виробництва, де отруєння ґрунтів та вод здійснюється без застосування так званих економічних заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища (тобто без стягнення плати або зборів); повноваження цього органу обмежуються здійсненням державної реєстрації отрутохімікатів [83, ст. 7], в той час, коли домінуючою є "компетенція" державних інспекцій захисту рослин СУ ЦОВВ з питань аграрної політики стосовно визначення асортименту та обсягів виробництва засобів захисту рослин вітчизняною промисловістю, координація закупівлі їх за імпортом; організація та здійснення державного контролю за своєчасним проведенням підприємствами, установами, організаціями усіх форм власності та громадянами заходів щодо захисту рослин, дотриманням регламентів застосування засобів захисту рослин, погодження асортименту засобів захисту рослин, технічних умов їх виробництва і застосування, плану державних випробувань і реєстрації засобів захисту рослин, переліку пестицидів, дозволених до використання в Україні, асортименту пестицидів, що завозяться в Україну тощо [82, ст. 12, 13]. При цьому, ч. 4 ст. 7 ЗУ "Про пестициди і агрохімікати" встановлює неоднозначне правило, відповідно до якого у разі державної реєстрації пестицидів чи агрохімікатів в Україні забороняється протягом десяти років з дати такої реєстрації використовувати інформацію, що міститься в документації щодо безпечного застосування цих пестицидів, агрохімікатів без дозволу суб'єкта господарювання, за зверненням якого здійснено реєстрацію. Цілком зрозуміло, що такі норми не можуть сприяти реалізації конституційних положень щодо створення безпечного для життя та здоров'я довкілля. За умов відсутності законодавчих положень щодо безпечного ведення сільськогосподарського виробництва, безпечного захисту об'єктів рослинного світу - легалізація застосування отрутохімікатів суперечить не тільки вимогам ст. 50 Конституції України, але й принципам захисту землі, води та атмосферного повітря від негативних чинників, про що зазначено ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища".

І найголовніше. Зміст ч. 1. ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" СУ ОДВ, обумовлюючи компетенцію, яка полягає у здійсненні державного контролю, зокрема, за охороною земель, вод, атмосферного повітря, об'єктів рослинного світу, флори та фауни, - не містить положень щодо державного контролю у сфері захисту об'єктів довкілля від джерел отруєння. Інші, відмінні положення містяться у положенні про Держекоінспекцію [84, п. 4], завданнями якої визначені, зокрема, організація та здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Варто зауважити, що ст. 20 ЗУ не містить таких положень; відповідно до п. "і" ст. 15 це є прерогативою МР. Обов'язки та відповідальність посадових осіб у положенні - відсутні.

Доречно відзначити, що застосування терміну "охорона" частково може бути доцільним та правильним при здійсненні охорони об'єктів природно-заповідного фонду України, якими є природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища; штучно створені об'єкти - ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва [85, ст. 3].

На нашу думку, застосування терміну "охорона", по-перше, - суперечить ст. 50 Конституції України. По-друге, термін "охорона" не узгоджується навіть з преамбулою ЗУ, яка містить поняття "захист". Вона також містить поняття, що захист населення має здійснюватись від "негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища", тобто, захист має здійснюватись від забруднених об'єктів довкілля, що є повністю неправильним, оскільки об'єкти довкілля потерпають саме: а) від джерел, які здійснюють отруйні скиди та викиди; б) від отрутохімікатів, що у сукупності є наслідком законодавчого дозволу отруювати довкілля за мізерну плату.

Постають цілком закономірні питання: охороняти об'єкти довкілля, чи

здійснювати їх захист від негативних чинників; діяльність ОБВ у сфері охорони має стосуватись охорони матеріальних об'єктів, чи більш доречнішою повинна бути діяльність, яка має на меті захист цих об'єктів та людини від впливу негативних факторів?

Найбільш доречно пояснення - у контексті з темою дослідження - терміну "захист" міститься у ВРЕ [16]. Це, наприклад, захист організму від іонізуючих випромінювань, який здійснюється шляхом застосування необхідних заходів захисту від іонізуючих випромінювань (захисні індивідуальні пристрої для захисту від пилу, газу, пари, підвищеної радіоактивності, шуму, вібрації, отрутохімікатів; захисні споруди цивільної оборони; захист від зброї масового ураження; звукоізоляція конструкцій, що захищають будинки, ослаблення звуку або сукупність заходів щодо зниження рівня шуму тощо). Захист об'єктів довкілля та людини має передбачати їх захист від впливу негативних чинників шляхом реалізації положень Хартії, про що ми неодноразово зазначали.

Що розуміється під терміном "охорона"? Це: "стояти на варті біля кого-, чого-небудь; вартувати, стерегти; загін, організована група, що охороняє кого-, що-небудь; спеціальна служба, що охороняє, оберігає що-небудь". Термін "security" у перекладі з англійської [35, с. 632] означає "охрана, безопасность, надежность, уверенность, защита, надёжность, органы безопасности". Цілком логічно, що сутністю терміну "охорона" є визначення характерних рис служби охорони або служби безпеки. Великий тлумачний словник української мови під службою безпеки розуміє "державну силову структуру, роботу усіх підрозділів та співробітників якої спрямовано на запобігання та усунення загрози інтересам держави і народу даної країни (в Україні – СБУ, в Росії – ФСБ, у США – ФБ) [79]. Іншими словами, правильним є застосування поняття "охорона" по відношенню до матеріальних об'єктів та фізичних осіб, які потребують саме охорони; "захист" - по відношенню до людини та об'єктів довкілля, які потребують захисту саме від негативних чинників. Тобто, і закон про захист об'єктів довкілля має відповідним чином визначати сутність спеціалізованої служби, змістом діяльності якої має бути "захист об'єктів довкілля" від впливу негативних чинників (пильно стежити за джерелами отруйних скидів та викидів; попереджувати, ліквідувати, протидіяти юридичним та фізичним особам, які замість безпечного захисту рослин та безпечного ведення сільськогосподарського виробництва застосовують отрутохімікати тощо).

Цікавим є питання співвідношення понять "раціональне використання" та "охорона" земель. В минулому, коли людина тільки брала від природи її багатства без будь-яких обмежень, охорона природи полягала в основному в тому, що окремі об'єкти вилучалися з користування і охоронялися. Охорону природи розуміли тоді як абсолютне протиставлення використанню. Таке твердження є хибним, оскільки навіть у тому випадку, коли землі не використовуються, вони все одно можуть зазнавати негативного впливу від використання суміжних земель та охоронятися. Наприклад, розташовані поблизу аеропорту земельні ділянки, забруднюються внаслідок використання даного об'єкта і підлягають охороні. Тому на сьогодні неможливо розділити поняття "раціональне використання" та "охорона" земель [86, с. 267]

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що "Закон має бути точним" і "не залишати ніяких сумнівів...", а "Закони, що приймаються законодавцем, повинні відповідати проголошеним засадам правління" [87, с. 585, с. 196].

Як ми вже зазначали, термін "екологія" не узгоджується із сутністю ст. 50 Конституції України. Не відповідає на нашу думку Основному Закону та ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" статус структури Мінприроди, яку КМУ визначив урядовим органом державного управління, що діє у складі ЦОБВ, йому підпорядковується і в найменуванні якої міститься слово, похідне від терміну "екологія" [84], адже мета і завдання ОБВ мають полягати у виконанні діяльності, що спрямована на захист об'єктів довкілля від негативних чинників. Стосовно положення про

Держекоінспекцію, що затверджене наказом Мінохоронприроди у 2006 р., - надалі більш детально.

Звернемось до наукового визначення поняття "екологія". Так, М. Бігон, Дж. Харпер та К. Таунсенд [88] відзначають, що "Екологія - це наукове пізнання взаємодій, що визначають поширення й чисельність організмів", "Екологія займається трьома рівнями: окремими особинами (індивідуумами), популяціями (що складаються з особин одного виду) і співтовариствами (що складаються з більш-менш великого набору популяцій)". Авторами зауважується, що більш змістовне й набагато чіткіше визначення дане Кребсом: "Екологія - це наукове пізнання взаємодій, що визначають поширення і чисельність організмів". Автори зауважують, що позитивна якість такого визначення полягає в тому, що воно точно окреслює основний зміст екології: вивчення закономірностей поширення й динаміки чисельності організмів, тобто, з'ясування того, де вони зустрічаються, скільки їх і що вони роблять. "Екологія займає центральне місце серед інших біологічних дисциплін, тому не дивно, що із багатьма із них вона перекривається, - насамперед, з генетикою, еволюційним вченням, етологією і фізіологією. Але все ж таки основне в екології - це ті процеси, які позначаються на поширенні і чисельності організмів, тобто, процеси відродження особин, їх загибелі й міграції", "...у біології співіснують два різні класи пояснень: безпосередні (з'ясування механізмів) і "кінцеві" (пошуки причин виникнення таких механізмів) [88, с. с. 10, 11, 12, 8]. Як ми вбачаємо, довільне застосування у найменуванні інспекції слова "екологічна" не узгоджується, в першу чергу, із самою наукою.

Щодо процесів, які впливають на поширення і чисельність організмів, їх загибель й міграцію. Справжня роль порушення, як зазначають М. Бігон, Дж. Харпер та К. Таунсенд, визначається його масштабами. Порушення (англ. disturbance) - це "переривання спокою, миру, спокою або ходу речей, що склався; перешкода правильному здійсненню якої-небудь дії або процесу". Отже, порушення - подія незвичайна з погляду норми і з нею несумісне [88, п. 19.1.2]. Такими факторами, які порушують природні процеси, є отруйні скиди та викиди, застосування отрутохімікатів, неконтрольоване застосування технологій (ГМО, ГИР, ГМТ).

П. Мітчелл констатує, що перше а, можливо й найкоротше визначення терміну "екологія" дав Чарлз Елтон. Він назвав її науковим природознавством. Автор відзначає, що екологія як наука ставить метою знаходження загальних правил у розмаїтості природи й пошук пояснень цих правил. Знання екології життєво важливе, якщо людство має намір керувати біосферою Землі раціонально, не заподіюючи шкоди довкіллю та власному здоров'ю [90, с. 116, 117]. Мета природоохоронних заходів (мовою оригіналу) – "забезпечити безперервне існування видів, місцеперебувань і біологічних співтовариств, а також взаємодію видів і екосистем" [90, с. с. 66, 67]. Для цього потребується мінімізація впливу негативних факторів, дбайливе або обережне ставлення до використання надр та об'єктів довкілля у якості природних ресурсів, рекультивація земель, очищення водних масивів тощо (паперові гарантії тут не спроможні виконати того, що потребують земля, вода, повітря тощо).

Вищевикладене беззаперечно свідчить про те, що застосування чинним законодавством терміну "екологія" не узгоджується із завданнями наукового природознавства. Цілком зрозуміло, що Держекоінспекція не має аніякого відношення до наукової діяльності, про яку зазначають автори. Більш того, ЗУ взагалі не ставить ніяких вимог щодо освітнього цензу цих працівників (ми не говоримо про галузь природничої науки).

Вітчизняні фахівці О.М. Микитюк, В.В. Грицайчук та інші наголошують на тому, що основним предметом екології є "вивчення в сукупності живих організмів, які взаємодіють між собою і утворюють з навколишнім середовищем єдину систему, в межах якої відбуваються процеси трансформації енергії й органічної речовини" [91, с. 6, 7].

Стосовно безпідставного застосування терміну "екологія" Н.А. Воронков

відзначає: "Між тим, ставши у своєму роді модною, екологія не уникла вульгаризації розуміння і змісту. У ряді випадків екологія стає розмінною монетою в досягненні певних політичних цілей, становища в суспільстві. У розряд екологічних нерідко зводяться питання, що відносяться до галузей виробництва, видів і результатів діяльності людини, просто якщо до них додають модне слово "екологія" [92, с. 3, 4].

С.С. Маглиш відзначає, що екологія - це біологічна наука, яка вивчає формування, структуру й функціонування біологічних систем всіх рівнів від організму до біосфери і їх взаємодію з навколишнім середовищем [93, с. 4-6].

Зупинимось на останньому твердженні, яке відстоюється певною частиною фахівців з питань права. Що означає термін "взаємодія"? Це - "взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь; взаємний вплив тіл чи частинок, який зумовлює зміну стану їхнього руху". А що розуміється під терміном "зв'язок"? Це - "спілкування, можливість спілкування з ким-, чим-небудь" [79]. Вода, земля, флора та фауна у своєму розвитку користуються, як це відомо, законами природи; обов'язок людини (розумної істоти) полягає у захисті об'єктів довкілля від негативних факторів, сприянні природним процесам тощо.

Ю. П. Одум наголошує, що збереження цивілізації залежить від наших знань про природу і разумних дій, спрямованих на збереження та поліпшення навколишнього середовища за допомогою гармонійного, а не руйнівного втручання [94, с. 13].

М.М. Бринчук акцентує увагу на тому, що термін "право навколишнього середовища" є більш коректним, ніж "екологічне право", і це узгоджується із світовим досвідом найменування галузі права або права навколишнього середовища [95, с. 12]. Погоджуючись з автором щодо некоректного найменування галузі права, вважаємо за доцільне вказати, що "право довкілля" є більш правильним.

Співавтори посібника "Охрана окружающей среды" (1983 р.) відзначають, що "Правова охорона природи представляє сукупність державних заходів, закріплених у праві і здійснюваних з метою збереження й поліпшення сприятливих природних умов для життя людини, попередження шкідливого впливу суспільства на навколишнє природне середовище, що забезпечує, в остаточному підсумку, збереження здоров'я людини. Правовій охороні підлягає природа, що доступна практичному впливу суспільства" [96].

Автори підручника "Экология" відзначають, що "...екологія - це наука, що вивчає взаємини організмів між собою та з навколишнім середовищем" [97, с. 6]. Щодо цього слід зазначити: організми є складовою численних об'єктів довкілля.

На думку авторів підручника "Екологічне право України" взаємодія суспільства і природи є об'єктивною передумовою виникнення екологічних відносин і екологічного права [98, с. 7].

Деякі автори пропонують застосовувати термін "екологізація законодавства", під яким слід розуміти впровадження норм екологічного права в акти тих галузей законодавства, які регулюють управлінську, господарську, рекреаційну та іншу діяльність, яка тією чи іншою мірою впливає на навколишнє природне середовище. На їх думку екологізації "підлягають, насамперед, адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне та інші галузі законодавства" [99, с. 366].

Автори підручника "Экологическое право", один із яких є економістом, другий – геологом, а третій – юристом відзначають, що екологія – це наука про відносини людини і середовища перебування. Екологічне право, на їх думку, є системою правових норм, що регулюють "суспільні екологічні відносини в процесі господарської та іншої діяльності, відносини особистості та суспільства, людини і природи [100, п. 2.1].

Т.Г. Пучиніна наголошує на тому, що "Екологічне право є сукупністю правових норм, що регулюють суспільні відносини по охороні навколишнього середовища від шкідливих хімічних, фізичних, біологічних, радіаційних впливів..., а також по раціональному використанню природних ресурсів" [101, с. 16].

М.І. Краснов вказує, що право навколишнього природного середовища є

синонімом екологічного права та природоохоронного права [102] (?). Але що означає поняття "синонім"? Цей термін означає наступне: "Слово, близьке або тотожне за значенням до іншого, але відмінне від нього звуковою формою, наприклад: красивий, вродливий, гарний; тотожне поняття" [79]. Як бачимо, коментар щодо довільного застосування термінів не потребується.

Наукові прагнення деяких дослідників, не обмежуючись бажанням об'єднати полярні або абсолютно протилежні за своєю сутністю та природою дві науки, якими є природнича наука біологія та юриспруденція, бажають узаконення об'єднання матеріальних норм стосовно обов'язків із захисту об'єктів довкілля з процесуальними нормами, які, зазвичай, застосовуються при здійсненні справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду і вирішення кримінальних, цивільних, адміністративних та господарських справ ... Так, А.П. Гетьман у монографії "Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве" наголошує на тому, що " Специфікою еколого-процесуальних правовідносин є те, що названі правовідносини регулюються процесуальними нормами, що містяться в екологічному матеріальному праві і являють собою його процесуальну підгалузь" [103, с. 76].

Н.В. Барбашова у монографії "Проблеми деволюції в екологічному праві України" зазначає таке: "Серед принципів (загальних вихідних ідей) екологічного права Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" називає першочерговими ті, у яких говориться про захист людини від негативного впливу навколишнього середовища..." [104, с. 7] (ми вже відзначали, що захист об'єктів довкілля та людини потребує захисту саме від дії негативних чинників, а не від об'єктів довкілля).

З огляду на вищевикладене, вважаємо за доцільне зупинитись на аналізі двох термінів: "суспільні відносини" та "навколишнє природне середовище, - і яким чином вони співвідносяться із змістом діяльності ОБВ. По-перше, як узгоджується поняття "суспільні відносини" з обов'язком захисту об'єктів довкілля від негативних чинників? Стаття 66 Конституції України чітко та неоднозначно встановлює, що кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, кожен зобов'язаний відшкодовувати завдані ним збитки (об'єктам довкілля). При цьому ст. 3 Конституції України наголошує на тому, що життя і здоров'я людини є найвищою соціальною цінністю, а тому забезпечення права людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля є головним обов'язком держави (ст. 50). Тобто, Основний Закон акцентує увагу не на абстрактних відносинах, а на обов'язках влади забезпечити здорове для життя та здоров'я людини довкілля [105, с. 168]. Яким чином? Держава повинна забезпечити впровадження маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії, здійснення інших ефективних заходів щодо захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, скасувати шкідливу практику отруєння довкілля за мізерні гроші, започаткувати введення безпечного захисту рослин та безпечного сільськогосподарського виробництва, а відтак переорієнтувати діяльність ОБВ у сфері захисту довкілля тощо. У висновках, що наведені, нами доказано, що поняття навколишнього природного середовища (його охорона) не є таким, що відображає сутність проблеми. Саме земля, вода, атмосферне повітря, флора та фауна, а не сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів [64, ст. 5] мають бути об'єктами, які підлягають захисту від негативних чинників; відповідно до цього мають бути визначені обов'язки гілок влади, юридичних та фізичних осіб та їх відповідальність, і в першу чергу майнова.

Стосовно захисту об'єктів довкілля від негативних чинників варто звернутись до праці Ю.А. Чикіна "Общая фитопатология : учебное пособие" [106, с. 18], в якій акцентується увага на етіологічній класифікації причин хвороб рослин. Автор відзначає, що на сьогодні єдиною науковою основою для розробки захисних заходів від хвороб слугує паразитарна теорія; практика ж захисту рослин зводиться до придушення збудника хвороби хімічним шляхом [106, с. 11].

Більш детальним чином ці положення пояснюються відомими вченими Э.

Стэкменом та Дж. Харрар, які у праці "Основы патологии растений" наводять класифікацію негативних факторів (чинників), які викликають захворювання рослин: А. Фактори неживої природи: умови ґрунту (волога, структура ґрунту, постачання киснем, хімічний склад); метеорологічні умови (світло-недолік, довжина дня, температура, волога, вітер, дощі, сніг тощо; механічні пошкодження (град), блискавки); шкідливі виробничі впливи (механічні ушкодження; шкода хімічного характеру від фунгіцидів, інсектицидів і гербіцидів); відходи промислового виробництва (газоподібні відходи металургійних підприємств і інші дими; кіптява; гази; пил від цементних заводів тощо); продукти обміну речовин у рослин, особливо при зберіганні й перевезеннях. Б. Фактори живої природи: тваринний світ (комахи; нематоди, кліщі); вищі тварини (випадкові непрямі причини - витогування, підгризання); рослинний світ – слизовики, бактерії, гриби; водорослі; насінні рослини). В. Віруси.

В той же час, отруєння довкілля скидами та викидами здійснюються за символічну плату, а на підставі ЗУ "Про пестициди і агрохімікати", ЗУ "Про захист рослин" та ЗУ "Про карантин рослин" отруєння об'єктів довкілля здійснюється взагалі без плати... Тобто, пріоритет, всупереч логіці, надається не безпечному захисту рослин та безпечному веденню сільськогосподарського виробництва, а інтенсивному застосуванню отрутохімікатів, що грубо порушує конституційні приписи щодо створення безпечного для життя та здоров'я людини довкілля.

З огляду на вищевикладене, варто звернутись до Конституції Швейцарської Конфедерації [107]. Основною метою збереження природи вона визначає "врівноважене на тривалий час співвідношення між природою і її здатністю до відновлення, з одного боку, і навантаженням на неї з боку людини - з іншого" (ст. 73). Союз піклується про охорону людини та довкілля від шкідливих або обтяжних впливів негативних чинників. Витрати по їх запобіганню й усуненню несуть винуватці (ст. 74). За використання природних ресурсів сплачується збір і відшкодування (ст. 76). Держава заохочує заходи щодо збереження лісів (ст. 77). Конституцією важливе значення приділяється сільському господарству (ст. 104). Союз піклується про те, щоб сільське господарство було стійким й орієнтованим на ринок виробництвом та вносило істотний вклад в надійне постачання населення продуктами харчування; за збереження природних основ життя та підтримку культурного ландшафту. Союз заохочує землеробські селянські господарства, для виконання їх завдань ним здійснюється: поповнення селянських доходів прямими виплатами для досягнення пропорційної компенсації за вироблену продукцію (за умови доведення виконання екологічних вимог); заохочує економічно доцільними стимулами форми виробництва, які особливо близькі до природи і зберігають навколишнє середовище й тваринний світ.

1.3. Проблемні питання правового регулювання змісту організації та діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля

Перш ніж розпочати дослідження питань правового регулювання організації та діяльності ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля, слід акцентувати увагу, зокрема, на тому, що ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" не містить положень щодо визначення статусу спеціальних озброєних підрозділів, обов'язків та відповідальності їх посадових та службових осіб, що у своїй сукупності грубо порушує вимоги ст. 1, 3, 8, 19, 50 Конституції України. Слід також зазначити, що всупереч Конституції України закон надає право ВРУ розпоряджатись національними багатствами [64, ч. 4. ст. 4]. Наділяючи СУ ОДУ компетенцією охороняти надра та об'єкти довкілля, які можуть використовуватись в якості природних ресурсів, законодавець наділяє його правом видачі дозволів на використання природних ресурсів, що, починаючи з часу проголошення незалежності, свідчить про негативність поєднання таких повноважень.

Із врахуванням попередніх висновків, для нашого дослідження важливе значення має таке поняття, як "довкілля", "безпечне для життя та здоров'я довкілля", "захист об'єктів довкілля від негативних чинників", адже поняття охорони природи, як охорони соціалістичної власності, повинно поступитися правовій конструкції захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, що є і доречним, і таким що відповідає приписам ст. 50 Конституції України. Положення базового акту про охорону навколишнього природного середовища свідчать про суперечливе та протилежне (охорона середовища, забезпечення екологічної безпеки, використання природних ресурсів, при цьому не обумовлюючи, яким чином здійснюється їх відтворення), що не узгоджується з компетенцією СУ ДОУ, яка у відповідності із ст. 20 ЗУ полягає у вирішенні питань, пов'язаних з екологією та природними ресурсами, що вкотре підтверджує суперечливість закону.

Звернемось до деяких теоретичних питань, які мають безпосереднє відношення до визначення цілей та завдань ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля. Як наголошує В. О. Котюк, галузь конституційного права є основною та ведучою, оскільки її норми виражають і закріплюють основи суспільного і державного ладу [108, с. 60], зокрема, це стосується і визначення змісту галузі права, змісту обов'язків ОБВ. Система права передбачає "розподіл сукупності правових норм на галузі права (конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне і т. д.) і інститути права ... в залежності від предмету" їх регулювання [109, п. 3.16.]. У нашому випадку беззаперечним є те, що завданням галузі має бути захист об'єктів довкілля, або реалізація вимог ст. 50 Конституції України щодо створення безпечного для життя і здоров'я довкілля.

Система, як зазначає Д. А. Керимов, - це "комплекс взаємопов'язаних елементів, що утворюють структурно упорядковану цілісну єдність" Структура - це "особливий спосіб внутрішнього взаємозв'язку елементів у системі" [110, с. 274, 300]. А.С. Піголкін наголошує на тому, що "Ідея про принципову відповідність статті й норми дає чітку уяву про юридичну норму, показує розмаїття її змісту, полегшує аналіз законодавства, його систематизацію, формалізацію правових приписів" [111, с. 23]. Як досягти визначеності приписів базового акту у сфері охорони середовища, якщо застосовувані у ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" поняття та терміни свідчать, що вони не узгоджуються із ст. 50 Конституції України (наприклад, замість застосування поняття "вплив негативних факторів на довкілля та здоров'я і життя людей ч. 3 ст. 5 говорить про негативний вплив несприятливої екологічної обстановки на здоров'я і життя людей, що не є тотожним). Виходячи з глибинного змісту ст. 19 Конституції України можна зробити висновок, що закони, на підставі яких зобов'язані діяти ОБВ та ОМС, їх посадові та службові особи - повинні відповідати Основному Закону і не суперечити йому.

Не менш суперечливими є міркування науковців. Так, О.Я. Лазор у дослідженні "Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні" під державною екологічною політикою розуміє "комплекс засобів і

заходів, спрямованих суспільством і державою на охорону та оздоровлення довкілля, ефективне поєднання природокористування і природоохорони" [112, с. 15]. Змістом діяльності ОДУ у зазначеній сфері автор називає "діяльність, спрямовану на виконання законів та інших нормативно-правових актів шляхом використання різних форм організуючого впливу на суспільні явища та процеси" [112, с. 17], що у відповідності з положенням про Держекоінспекцію [84] дублює її основне завдання, яке полягає у здійсненні державного контролю за дотриманням вимог законодавства (п. 3).

ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" завданням законодавства, зокрема, визначає необхідність запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на об'єкти довкілля (ст. 1), але ст. 20 ЗУ, яка визначає компетенцію ОБВ у галузі екології та природних ресурсів, охорони середовища та використання природних ресурсів не містить таких важливих аспектів, як обов'язок запобігання і ліквідації негативних чинників. Інший аспект - це наявність терміну "відносини" та відсутність поняття "обов'язок" (по відношенню до ОБВ), адже мова має йти про захист об'єктів довкілля та людини від впливу негативних чинників? Термін "відносини" означає "особисті та приватні зв'язки, що передбачають уважне ставлення між людьми", "стосунки, зв'язки, взаємини між ким-небудь, до кого-небудь, ставлення, прояв почуттів" [113, с. 372]. За порушення моральних та етичних правил у відносинах принаймні може бути осуд. Тобто, закон має регулювати не абстрактні відносини, а саме встановлювати чіткі обов'язки: - посадових та службових осіб ОБВ у частині реалізації вимог статей 3, 50 Конституції України (але, як ми вже зазначали, ст. 20 не містить положень щодо озброєних формувань); - посадових та службових осіб підприємств, організацій та установ, які мають забезпечити: у промисловості - технологічне обладнання спорудами, устаткуванням і пристроями для очищення викидів і скидів; у сільськогосподарському виробництві – безпечний захист рослин та безпечне для життя та здоров'я людини ведення сільськогосподарського виробництва тощо. Закон, на жаль, не містить таких конкретних положень.

Взагалі, чому виникла теорія абстрактних відносин і кому це було вигідно тоді і сьогодні? Звернемось до історії. Суспільне буття в Україні ґрунтувалось на політичній платформі, яка не передбачала обов'язків влади по відношенню до власного народу, в тому числі і будь-якої її відповідальності за власні дії, оскільки мова йшла про захист завоювань диктатури пролетаріату [114, ст. 1] або інтересів тих, хто це проголосив. Звернемось до праці Р.О. Халфіної "Методологический аспект теории правоотношений" (1971 р.), в якій вона, посилаючись на праці В.І. Леніна, наголошує на тому, що "сама категорія правовідносин свідчить про своєрідність інтерпретації правових явищ соціалістичною правовою наукою на відміну від буржуазної правової думки" [115], яка надає пріоритет визначенню обов'язків та відповідальності. В 1974 р. автор публікує роботу "Общее учение о правоотношении" [116], в якій наголошує на тому, що "Наукова цінність поняття правовідносин, одна з головних його функцій - розкрити ефективність права в його нерозривному зв'язку з регульованими ним суспільними відносинами" [116, с. 24]. Критикуючи буржуазну правову науку за відмову від застосування поняття правовідносин та прихильність до конкретизації прав та обов'язків, автор запевняє, що "никакой правовой порядок немыслим, если он выражается в субъективных правах и обязанностях" [116, с. 13] і робить висновок, що "Буржуазне право - зброя в руках пануючого класу у суспільстві з гострими антагоністичними протиріччями. Це обумовлює суперечливість усієї правової системи буржуазного суспільства" [116, с. 263].

На жаль, Р.О. Халфіна не говорить про те, що ефективність права полягає у досягненні економічних та соціальних цілей через чітке обумовлення обов'язків та відповідальності за їх невиконання або неналежне виконання. Автор вважає, що термін "правовідносини" є одним із "фундаментальних понять науки і практики". У праці "Право как средство социального управления" (1988 р.) [117] позиція Р. О. Халфіної дещо змінюється: у праві мають бути закріплені структура органів управління на всіх рівнях,

встановлені обов'язки, відповідальність кожної ланки [117, с. 117]. Але автор не помічає, що діяльність ланок характеризується діяльністю посадових осіб... Стосовно змісту найменування праці та бачення права у якості "управлінського явища" чл.-кор. АН СРСР С. С. Алексєєв відзначав, що розглядати право в якості "управлінського явища" є невинуватим, а тому (мовою оригіналу) "едва ли корректно выражение, вынесенное и в заглавие книги - "Право как средство социального управления". Инструментальный подход в юридической науке должен рассматриваться таким образом, чтобы характеристика права как "средства" связывалась не непосредственно с субъектами, например, органами управления (иначе не избежать статистской узкослужебной трактовки права), а с теми задачами, которые могут быть оптимально решены при помощи юридического инструментария" [118].

Ю.К. Толстой ще у 1959 р. у праці "К теории правоотношения" відзначав, що (мовою оригіналу) "Вірніше визначити правовідносини як особливі ідеологічні відносини, що виникають у результаті настання передбачених правовою нормою юридичних фактів, як відносини, за допомогою яких (через які) норма права регулює фактичні суспільні відносини" [119, с. 20].

Як зазначає В.Б. Авер'янов, "... загальнопоширеним на сьогодні є визначення адміністративного права як права "управлінського", тобто, предмет цієї галузі безпосередньо пов'язується головним чином з відносинами державного управління" [120, с. 25]. Автор наголошує на тому, що "вітчизняна адміністративно-правова наука традиційно тлумачила і продовжує тлумачити державне управління як організуючий вплив з боку носіїв державно-владних повноважень на суспільні відносини і процеси з метою їх впорядкування, координації і спрямування шляхом різного роду нормотворчих і розпорядчих дій на виконання законів та інших правових актів держави (звідси, до речі, поширена характеристика державного управління як "виконавчо-розпорядчої" діяльності) [120, с. 26]. В.Б. Авер'янов зазначає, що базовою категорією адміністративного права має бути визнано не "управління" ("державне управління"), а "забезпечення реалізації прав і свобод громадян" [120, с. 29]. На нашу думку, запропонована конструкція обминає досить важливе питання: досягнення реалізації численних конституційних гарантій щодо забезпечення прав людини можна здійснити тільки через чітке визначення функцій, обов'язків та відповідальності посадових осіб...

Як відзначає Є. Б. Абросімова (провідний науковий співробітник інституту держави і права РАН), оскільки мова "все рівно йде про виявлення і установлення процедурних правил саме для держави, причому в особі найпоширенішого носія державної влади - чиновника, і, отже, у якості ще одного консервативного фактора слід враховувати незацікавленість цього специфічного суб'єкта в перетвореннях" [121]. Підтвердженням цього свідчить той факт, що законодавець, всупереч вимогам ст. 8 Конституції України, не спромігся визначити у ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" функції спеціальних озброєних підрозділів у системі СУ ОДУ, обов'язки та відповідальність їх посадових та службових осіб.

О.Я. Лазор, говорячи про сутність організаційно-правових засад державного управління у сфері реалізації екологічної політики, наголошує на тому, що під поняттям "середовище" слід розуміти "сукупність усіх чинників, що діють на організм, популяцію, біоценоз" [122, с. 80], що цілком не узгоджується з працями Э. Стэкмена та Дж. Харрар, з яких випливає обов'язок ОБВ щодо захисту об'єктів довкілля від негативних факторів, якими є шкідливі виробничі впливи, відходи промислового виробництва тощо. Автор під "охороною природи" розуміє "певну форму відносин суспільства та природи [122, с. 81]. З цим важко погодитись, оскільки з боку суспільства, а точніше ОБВ, у відповідності з Конституцією України та за рахунок платників податків є обов'язок здійснювати попередження та ліквідацію впливу негативних факторів на людину та об'єкти довкілля. Міркування ж про існування будь-яких обов'язків з боку об'єктів довкілля по відношенню до суспільства є абстракцією.

Автори навчального посібника "Екологічне право" [123, с. 5-21] стверджують, що екологічне право є самостійною галуззю права, що регулює відносини у сфері взаємодії суспільства та людини з навколишнім природним середовищем... Постає цілком закономірне питання, яким чином ці правові норми можуть регулювати обов'язки та права об'єктів довкілля у "взаємовідносинах" з ОБВ, на які у відповідності з Конституцією України покладений обов'язок щодо забезпечення здорового довкілля?

Відповідно до зазначеного, звернемось до деяких міркувань всесвітньовідомого біолога Н.Ф. Реймерса, які мають невід'ємне відношення до усунення проблем та суперечностей у чинному законодавстві, зокрема, в частині визначення змісту діяльності ОБВ. Автор пояснює, що "Охорона природи - прикладна екологічна галузь знання про збереження систем життєзабезпечення Землі". Наведене однозначно свідчить про те, що екологічні знання, як специфічна сфера їх застосування, не є предметом права, вони можуть бути застосовані для вироблення правових норм, які обґрунтовуватимуть обов'язки держави, посадових та службових осіб ОБВ, фізичних та юридичних осіб по відношенню до об'єктів довкілля; відповідальність держави, посадових та службових осіб ОБВ, фізичних та юридичних осіб за спричинення шкоди об'єктам довкілля [124, с. 10].

Варто відзначити, що термін "охрана окружающей среды" на думку М.Ф. Реймерса є потворним, "уродливим". Цей термін "многословен и фактически безграмотен, так как слово "окружающий" требует в русском языке определения - окружающий кого?" [124, с. 13]. З наведеним слід погодитись, оскільки це так само має відношення як до української мови, так і до застосовуваної чинним законодавством термінології. Автор зауважує, (мовою оригіналу) "Все стали "экологами". Такого взрыва профанации знания не было в истории человечества. Без профессионалов никакая наука невозможна, это ясно. Очевидно, что профессионалов можно готовить лишь в профессиональных коллективах. А если этих коллективов нет, не возникнут и профессионалы. Замкнутый, порочный круг. Но экология — наука о проблемах. Раз все "экологи", то и почти всё стали называть "экологией", в том числе, как уже упомянуто выше, и охрану природы, и охрану окружающей человека среды. При этом начисто были смешаны и два последних понятия" [124, с. 11].

Варто відзначити, що ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" містить 216 словосполучень, в яких містяться похідні від слова "екологія" терміни. З огляду на чинне законодавство таке довільне використання поняття, яке має відношення до генетики, етології та фізіології, не може сприяти об'єктивному визначенню змісту діяльності ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля, законності у державі, систематизації законодавства про охорону об'єктів довкілля. [105, с. 167]

За змістом ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", відносини стосовно інших об'єктів довкілля регулюються відповідним законодавством (ст. 2). Так, ЗКУ [125], дублюючи конституційні положення, визначає, що земля є основним національним багатством, а тому потребує особливої охорони з боку держави (ст. 1). Кодекс регулює суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження землею (ст. 2). Метою земельного законодавства є забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель (ст. 4). Завданнями охорони земель є забезпечення збереження та відтворення земельних ресурсів, екологічної цінності природних і набутих якостей земель (ст. 163).

Слід відзначити, що ст. 164 ЗКУ одночасно оперує термінами "охорона земель" та "захист земель". Останній термін передбачає захист земель від негативних факторів. Як свідчить дослідження, цей захист не здійснюється. Це саме має місце і по відношенню до терміну "охорона". Наведене підтверджується, зокрема, положеннями статей 173-176 розділу VII, який нібито має на меті обумовлювати питання управління в галузі використання і охорони земель. Проте, цей розділ не містить жодного посилання як щодо охорони, так і про те, хто взагалі має опікуватись цими питаннями.

Завданням водного законодавства [126, ст. 2] є регулювання правових відносин, зокрема, з метою забезпечення охорони вод від забруднення та засмічення тощо. Зазвичай термін "обов'язок" у тексті ВКУ застосовується тільки по відношенню до водокористувачів. В компетенцію СУ ЦОВВ в галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів [126, ст. 15] (але не у сфері захисту вод від негативних чинників) або до її компетенції належать, зокрема: здійснення комплексного управління в галузі охорони водних ресурсів; здійснення державного контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів; організація і здійснення державного моніторингу вод та здійснення державної екологічної експертизи (доречно відзначити, що сучасний стан отруєння вод, наприклад, внаслідок застосування отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві є кризовим, а це свідчить про бездіяльність цього органу); видача дозволів на спеціальне водокористування; прийняття у встановленому порядку рішень про обмеження, тимчасову заборону (призупинення) діяльності підприємств, установ, організацій і об'єктів в разі порушення ними вимог водного законодавства; розробка і запровадження у встановленому порядку організаційно-економічних заходів щодо забезпечення охорони і використання вод та відтворення водних ресурсів. Жодних обов'язків та відповідальності посадових та службових осіб..., про що ми неодноразово зазначали.

Слід відзначити, що у відповідності з ст. 70 ВКУ, всупереч ст. 50 Конституції України та Хартії, надається дозвіл на скидання стічних вод у водні об'єкти. Глава 20 ВКУ присвячена охороні вод від забруднення, засмічення та вичерпання. Доречно відзначити, що терміни "забруднення" та "засмічення" не є тотожними терміну "отруєння". Стаття 95 абстрактно наголошує на тому, що: усі води (водні об'єкти) підлягають охороні від забруднення, засмічення; діяльність фізичних та юридичних осіб, що завдає шкоди водам (водним об'єктам), може бути припинена за рішенням суду.

Голова РПУ В. Симоненко [127] констатує, що отруєння довкілля є критичним; зокрема, у 2007 р. до 30 % вод у природних об'єктах не відповідало санітарно-гігієнічним нормам. Автор відзначає, що таке місто, як Севастополь, практично не має очисних споруд, і основна маса каналізаційних вод без хімічного й біологічного очищення потрапляє прямо в Чорне море; експлуатація металургійного комбінату "Азовсталь" може призвести до техногенної катастрофи, але роботи з будівництва очисних споруд не здійснюються більш десяти років - і т.д. і т.д.

Більш реальна характеристика щодо стану водних ресурсів наводиться фахівцями центральної санепідстанції МОЗ України І.Ю. Петраковим та М.М. Дренькало, які відзначають, що практично всі поверхневі, а в окремих регіонах і підземні води за рівнем забруднення не відповідають вимогам стандарту на джерела водопостачання. В той же час наявні очисні споруди, технології очищення та знезаражування питної води не спроможні очистити її до рівнів показників безпеки [128]. Ми вже не зупиняємось на обговоренні, що стандарти ці давно технічно та морально застаріли...

З огляду на зазначене, слід запитати законодавця, що слід розуміти під словосполученням "відтворення водних ресурсів" і чому такі заходи не знайшли відображення у чинному законодавстві?

Стан отруєння довкілля свідчить не тільки про незадовільну діяльність Мінприроди, Держекоінспекції, інших органів, які мають опікуватись питаннями захисту об'єктів довкілля від негативних чинників. Цьому сприяє законотворча діяльність ВРУ, наслідками якої, зокрема, є прийняття ЗУ "Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" [63], на підставі якого поняття нормативів плати і розмірів платежів за здійснення отруйних викидів і скидів було змінено на слова "плата", "платежі" у всіх відмінках і замінено словом "збір", "збори" у відповідних відмінках. Тобто, залишилась у силі ситуація 1988 р.

Повертаючись до положень ВКУ ми вбачаємо, що збір за спеціальне

водокористування справляється з метою стимулювання раціонального використання і охорони вод, що спростовується тим, що цей збір включає плату за скидання забруднюючих речовин (ст. 30). Розмір збору за скидання забруднюючих та отруйних речовин у водні об'єкти визначається на основі нормативів збору, фактичного обсягу скидів забруднюючих речовин та встановлених лімітів скиду. При цьому за отруєння вод у результаті застосування у сільськогосподарському виробництві отрутохімікатів збір взагалі не справляється, про що ми неодноразово зазначали.

З огляду на вищевикладене варто зауважити, що у відповідності із Конституцією Швейцарської Конфедерації за використання природних ресурсів сплачується збір і відшкодування (але не за отруєння) [107, ст. 76].

Дослідження свідчить, що збереження природного стану об'єктів довкілля можливе за умов законодавчого врегулювання питань: захисту їх від негативних чинників; відповідного обґрунтування цілей та завдань ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля, конкретизації обов'язків та відповідальності їх посадових осіб. Охорона ж їх має здійснюватись з метою захисту їх від знищення, розкрадання тощо.

Наступним об'єктом довкілля є атмосферне повітря; у відповідності із ЗУ "Про охорону атмосферного повітря" [129, ст. 2] його метою є регулювання відносин в галузі охорони атмосферного повітря. Але навіщо охороняти процес отруєння повітря, якщо є нагальна потреба захистити його від впливу негативних факторів? Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря здійснюють КМУ, СУ ЦОВВ з питань екології, РМ АРК, МДА, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, ОМС та СУ ЦОВВ з питань охорони здоров'я (ст. 3). В той же час, всупереч ст. 8 Конституції України та ЗУ "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" [130], ст. 5 ЗУ "Про охорону атмосферного повітря" встановлює, що замість державних санітарних норм та правил мають застосовуватись нормативи екологічної безпеки...

Доречно вказати на інші проблеми законодавства. Так, ст. 19 ЗУ "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" встановлює, що "Атмосферне повітря в населених пунктах, на територіях підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, повітря у виробничих та інших приміщеннях тривалого чи тимчасового перебування людей повинно відповідати санітарним нормам". Відповідно ж до ст. 1 ЗУ "Про охорону атмосферного повітря" - "атмосферне повітря - життєво важливий компонент навколишнього природного середовища, який являє собою природну суміш газів, що знаходиться за межами жилих, виробничих та інших приміщень". Доцільно запитати, чим у такому разі дихає людина в самих приміщеннях?

Найменування ЗУ "Про охорону атмосферного повітря" та заходи, що ним визначені, передбачають охорону повітря, проте ст. 19 ЗУ "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" акцентує увагу на тому, що повинні здійснюватись "заходи щодо запобігання та усунення причин забруднення атмосферного повітря", фізичного впливу на атмосферу в населених пунктах, у жилих та виробничих приміщеннях, у навчальних, лікувально-профілактичних та інших закладах, інших місцях тривалого чи тимчасового перебування людей тощо.

Положення щодо діяльності СУ ЦОВВ з питань екології обмежуються вказівкою ст. 29 про те, що державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється цим органом, його територіальними підрозділами, а також іншими спеціально уповноваженими на це органами виконавчої влади.

Доречно відзначити, що преамбула ЗУ "Про охорону атмосферного повітря" замість обумовлення питань щодо запобігання впливу негативних факторів на атмосферне повітря, говорить про запобігання шкідливого впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище, що суперечить логіці і не визначає істинної мети ЗУ. Статті 33, 34, обумовлюючи питання відповідальності та відшкодування шкоди не передбачають об'єкту правопорушення. Теорія права однозначно встановлює, що відповідальність можлива за умов сукупності елементів

складу правопорушення. Іншими словами, якщо відсутній хоча б один елемент цього складу, у даному випадку - об'єкт правопорушення, будь-які аргументи не можуть служити підставою для притягнення до адміністративної відповідальності.

Колізії законодавства, які безпосереднім чином впливають на отруєння об'єктів довкілля, яскраво відображені, зокрема, статтями 78, 78-1 КУпАП [131] і свідчать про абсурдність їх положень. Так, із ст. 78 випливає, що "викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу" СУ ОВВ слід вважати правопорушенням. З цієї ж статті випливає, що "викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря з дозволу" не є правопорушенням... Порухення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери (ст. 78-1), тягне за собою накладення штрафу від п'яти до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. По-перше, мова навіть не йде про те, що така діяльність спричиняє шкоду довкіллю або стану здоров'я людини. По-друге, розмір штрафу є таким, що його можна неодноразово протягом певного часу сплачувати, ніж витратити кошти на закупівлю та встановлення відповідного технологічного обладнання. Так, у відповідності з п.п. 22.5. ст. 22 ЗУ "Про податок з доходів фізичних осіб" [132], якщо норми інших законів містять посилення на неоподатковуваний мінімум, то для цілей їх застосування використовується сума у розмірі 17 грн., крім норм адміністративного та кримінального законодавства у частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподатковуваного мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної підпунктом 6.1.1 пункту 6.1 статті 6 цього Закону для відповідного року. Згідно з п.п. 6.1.1. ст. 6 (податкові соціальні пільги) рівень податкової соціальної пільги складає суму у розмірі, що дорівнює 50 % однієї мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, - для будь-якого платника податку. У відповідності із ЗУ "Про Державний бюджет України на 2010 рік" [133] мінімальна заробітна плата встановлена у розмірах, визначених ЗУ "Про встановлення прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати" [134]: з 1 січня 2010 року - 869 грн., з 1 квітня - 884 грн., з 1 липня - 888 грн., з 1 жовтня - 907 грн., з 1 грудня - 922 грн. Якщо взяти за основу квітневу суму у розмірі 884 грн., то штраф складатиме 4420 грн.-6188 грн.

Система оподаткування, податки і збори встановлюються законом (пункт 1 частини другої статті 92 ККУ); основи соціального захисту визначаються виключно законами України (пункт 6 частини першої статті 92 ККУ). Відповідно до конституційних приписів, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент - Верховна Рада України, до виключних повноважень якої належить прийняття законів (стаття 75, пункт 3 частини першої статті 85, стаття 91) [135, с.99].

Підставами для відповідальності як ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" (ст. 68), так і КУпАП визначають, зокрема, порушення прав громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, але наведені у дослідженні факти свідчать про те, що права громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля знаходяться у стадії постійного їх ігнорування. Інші положення ЗУ щодо притягнення до відповідальності - так само абстрактні і здебільшого мають посилення на відомчі нормативні акти, які не можуть бути визнані нормами матеріального права; за таких умов це створює підстави для зловживань з боку ОВВ. Аналіз ЗУ свідчить, що у ньому бракує визначення саме сутності спричиненої правопорушенням шкоди, а це не може сприяти об'єктивному розгляду справи, а відтак і законності. Зазвичай, у практиці використовуються постанови ПВСУ, якими надаються роз'яснення, зокрема, в частині визначення шкоди, в тому числі і істотної, визначення сутності тяжких наслідків тощо [136]. Це підтверджується також ст. 247 ККУ [137], яка, не маючи визначення об'єкту, обмежується тільки визначенням терміну "тяжкі наслідки", з чого випливає логічний висновок щодо низької якості законодавчих актів або їх окремих положень. Відображені недоліки не можуть сприяти побудові цивілізованої правової системи законодавства. На нашу думку, правосуддя має здійснюватись на підставі чітких і зрозумілих норм матеріального права, які не

залишатимуть жодного сумніву щодо застосування закону.

Законність, як зазначають А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев та О.Л. Слюсаренко, це є такий режим, який забезпечує всебічну охорону прав та інтересів особи, суспільства і держави, при цьому "Реальний характер законності має місце тоді, коли вимоги закону не лише проголошуються, але й виконуються, проводяться у життя" [138, с. 112]. Суспільна небезпечність, як зазначають автори, - це шкідливість для суспільства, держави й особи; шкідливість означає їх небажаність і необхідність боротьби з ними; шкідливість передбачає настання негативних наслідків, які проявляються в даний час або в майбутньому, що також є небезпечним для суспільства [138, с. 104, 105]. З наведеним слід погодитись, оскільки легалізація законом отруєння довкілля є суспільно небезпечною дією. Виходячи з принципів Основного Закону можна зробити висновок, що соціально шкідливе або несправедливе не повинно мати юридичної сили.

На думку А. М. Колодія та А. Ю. Олійник причина неякісних та нестабільних законів, - а це стосується їх змісту, - має причинний зв'язок із відсутністю наукової обґрунтованості та відсутністю врахування і використання суспільної думки [139, с. 119]. Зазначене в повній мірі відноситься і до ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", норми якого замість захисту об'єктів довкілля від негативних чинників встановлюють принципи їх охорони, що є неправильним за суттю і більш відповідає цілям та завданням, що випливають із змісту ст. 3, 50 Конституції України. За таких умов існує визначення напрямків діяльності ОБВ у галузі захисту довкілля не може вважатись таким, що узгоджується з конституційними приписами.

Ю. Тодика наголошує на тому, що процес тлумачення змісту правових норм має розкриватись через знання мови, якою вони сформульовані, знання про системні зв'язки цих норм, їх походження і функціонування. Тлумачення, як будь-який процес мислення, має підкорятись законам і правилам логіки, тобто кожне положення, що інтерпретується, повинно бути обґрунтованим, доведеним [140]. Із наведеним слід погодитись, оскільки неправильне визначення цілей та завдань ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля впливає з факту застосування у законодавстві неприйнятної термінології.

Так, Колбасов О.С. та інші науковці екологічне право ототожнюють із правом навколишнього природного середовища [141]. Авторський колектив підручника "Екологічне право України" [142, с. 25-27] вважає, що під системою екологічного права "розуміють розміщення у певній логічній послідовності його структурних підрозділів, яка обумовлена змістом екологічних відносин, що виступають предметом екологічного права". Підгалузі екологічного права становлять "сукупність правових норм, що регулюють однорідну групу екологічних відносин, з притаманними для них специфічними рисами, які є невід'ємною частиною загальних екологічних відносин". Предметом екологічного права автори визначають відносини, які складаються між суб'єктами з приводу приналежності, використання, забезпечення екологічної безпеки, відтворення природних об'єктів та охорони навколишнього природного середовища з метою задоволення екологічних та інших інтересів [142, с. 5]. На думку авторів, "Підгалузева структура екологічного права забезпечує диференційований підхід до правового регулювання відповідних видів екологічних відносин". На їх думку, "еколого-правова наука" сприяє вдосконаленню системи екологічного законодавства. Виходячи з міркувань авторів можна зробити висновок, що предметом екологічного права є діяльність ОБВ з охорони правовідносин суб'єктів, незважаючи на той факт, що отруєння довкілля та людини не можна ототожнювати з поняттям "забруднення довкілля та людини".

О. С. Баб'як, П. Д. Біленчук та Ю.О.Чирва пропонують під системою екологічного права "...розуміти розміщення в певній логічній послідовності його структурних підрозділів, які обумовлені змістом екологічних відносин" [143, розділ 2, п. 2.7.]. На думку Бринчука М.М., під предметом правового регулювання права навколишнього середовища пропонується розуміти "...строго визначену сферу

суспільних відносин, що якісно відрізняються від інших суспільних відносин, які утворюють предмет іншої галузі права. Оскільки в якості об'єкту правового регулювання в розглянутій нами сфері виступає природа (навколишнє середовище) і її окремі елементи - земля, надра, води й ін. і пов'язані з ними інтереси людини, - можна сказати, що предметом є суспільні відносини із приводу природи або навколишнього середовища" [95, с. 107]. Ю.С. Шемшученко [144, п. 1.2] наголошує на тому, що "Термін "довкілля" є більш адекватним термінові "навколишнє середовище", ніж "навколишнє природне середовище". Якби було навпаки, то відповідний конституційний термін мав би назву "природне довкілля". Отже, зроблено крок до гармонізації екологічного права України з міжнародним правом навколишнього середовища". У зв'язку із наведеним, по-перше, вважаємо за доцільне зазначити, що фраза "Якби було навпаки" пояснюється тим, що автор був включений до складу комісії по розробці нової Конституції УРСР [145], а тому ми маємо натомість такі суперечливі положення щодо існування терміну "екологія"; по-друге, - твердження щодо гармонізації законодавства вкрай недоречні, оскільки у міжнародному праві відсутня галузь екологічного права. Не менш суперечливими вбачаються твердження автора, що екологічне право є комплексною галуззю права, "якою регулюються суспільні відносини в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів" [144, п. 1.2]. Під предметом українського екологічного права, як зазначає автор, слід розуміти специфічні відносини в галузі взаємодії суспільства з навколишнім природним середовищем.

Аналіз наукової літератури свідчить, що застосування поняття "взаємодія суспільства з навколишнім природним середовищем" не є вдалим, оскільки поняття терміну "взаємодія" означає взаємний зв'язок між предметами у дії. Так само ми не можемо погодитись з тим, що предмет природоресурсного права може бути похідним від інтегрованого предмета права екологічного.

Висловлювання Ю.С. Шемшученко стосовно того, чи є об'єктом еколого-правової охорони людина, на нашу думку, має велике значення для визначення цілей та завдань ОБВ у сфері захисту довкілля. Автор констатує, що ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" фактично знімає це питання, оскільки ст. 5 передбачено, що здоров'я і життя людей підлягають державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки [144, п. 1.3]. З цього приводу можна зазначити тільки одне: словосполучення "негативний вплив несприятливої екологічної обстановки" не є тотожним поняттю "вплив негативних (отруйних) чинників на об'єкти довкілля та людину". Ю.С. Шемшученко [144, п. 1.3] наголошує на необхідності охорони навколишнього природного середовища, під яким він розуміє "комплексне природно-антропогенне явище". Під сутністю терміну "охорона" автор розуміє "комплекс заходів, спрямованих на збереження, відтворення і поліпшення стану цього середовища". Тобто, за міркуваннями автора, охороні підлягає "природно-антропогенне явище", а не захист об'єктів довкілля від впливу негативних факторів.

На думку В.І. Андрейцева, екологічна безпека є галуззю права [146, с. 23], що суттєвим чином не узгоджується з ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища". Об'єктом цієї галузі, на думку автора, є екологічна безпека, а предметом – "правовідносини" щодо забезпечення екологічної безпеки. Із зазначеним важко погодитись, оскільки це суперечить Конституції України та ЗУ "Про основи національної безпеки України", які об'єктом визначають конституційні права людини і громадянина, зокрема, їх здоров'я, яке залежить від стану довкілля, його захищеності. Автор наголошує на тому, що поняття екологічної безпеки походить від поняття "безпека" (англ. Security). Тобто, ігнорується своє вітчизняне, встановлене конституційними нормами поняття безпечного для життя та здоров'я довкілля. Термін "безпечне" означає "Який не криє в собі небезпеки або захищає кого-, що-небудь від небезпеки; якому не загрожує небезпека; гарантований від небезпеки; який не завдає, не повинен завдавати шкоди" [76]. Тлумачення автором іноземного терміну security, як "стану захищеності життєво

важливих інтересів особи, суспільства, держави від внутрішніх та зовнішніх загроз" не узгоджується з перекладом професора В.К. Мюллера [147, с. 632]. Сутністю терміну Security є "безопасность, надежность, уверенность, защита, надёжность, органы безопасности; охрана". Тобто мова може йти тільки про службу охорони або служби безпеки, про що нами зазначено у попередніх розділах.

Обґрунтуванню понять "охорона" та "захист" у правничій науці приділяється достатньо уваги, але, на нашу думку, відсутні чіткі їх розмежування. Ю.С. Шемшученко, Мунтян В.Л. та Розовський Б.Г. висловлюють думку, що природокористування і охорона природи - це не дві самостійні форми взаємодії суспільства і природи, а єдина взаємообумовлена задача управління природокористуванням у процесі виробничої діяльності [148, с. 10]. З таким категоричним та абсолютним твердженням навряд чи можна погодитись. Так само не можна погодитись із тим, що на сьогодні існують галузь екологічного права і галузь екологічного законодавства, в тому числі й потреба прийняття Екологічного кодексу України [148, п. 1.7].

З приводу спірних питань, які стосуються безпосередньо визначення цілей та завдань ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, варто навести міркування відомого правознавця В.І. Титової [149]. Так, посилаючись на статті 190, 179 ЦКУ ("майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки"; "річчю є предмет матеріального світу, щодо якого можуть виникати цивільні права та обов'язки"), автор запитує: "наскільки визначення цих понять можна "прикласти" до поняття земель? Чи можна вважати земельну ділянку "окремою річчю", а декілька ділянок - "сукупністю речей"?". Відповідаючи на ці питання В.І. Титова констатує, що "така "цивілістична арифметика" не підходить до розуміння земель. По-перше, вона не враховує їх природну специфіку і надзвичайну загально-соціальну цінність. По-друге, матеріальна речова власність створюється працею людей, а отже, має балансову вартість, що не характерно для земель. По-третє, землі не підпадають під їх кількісне вимірювання: вони обраховуються не в арифметично-кількісних одиницях, а у гектарах - специфічному вимірюванні їх площ. Відповідно до наведеного, інші об'єкти довкілля, якими є вода та атмосферне повітря, так само як і земля, не підпадають під характеристику об'єктів, які потребують охорони у якості матеріальної речової власності. У рівній мірі це відноситься до води та повітря. Наведене має безпосереднє відношення до неправильного застосування терміну "збитки", замість терміну "школа".

М.І. Малишко наголошує на тому, що норми екологічного права – це дві великі групи, які й становлять "відповідно систему екологічного законодавства і права - природноресурсове та природоохоронне" [150, с. 20]. Н.В. Кузнецова під екологічним правом розуміє систему правових норм, що регулюють "переважно адміністративним методом відносини по раціональному використанню природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища з метою його збереження, відтворення й поліпшення ..." [151, с. 3]. М.М. Веденін під екологічним правом розуміє галузь права або систему норм права, що "регулюють суспільні відносини у сфері взаємодії суспільства і природи з метою збереження, оздоровлення й поліпшення навколишнього природного середовища..." [152, с. 3]. А.Ю. Сем'янова наголошує на тому, що "Система екологічного права – це сукупність інститутів екологічного права, розташованих у певній послідовності". Об'єктами екологічного права є те, з приводу чого відбувається правове регулювання. Такими об'єктами слід вважати землі, надра, ґрунти, поверхневі і підземні води, ліси та іншу рослинність, тварин і інші організми та їх генетичний фонд, атмосферне повітря, озоновий шар атмосфери і навколоземний космічний простір [153, с. 11].

В 1976 р. В.В. Петров наголошував на тому, що під природоохоронним законодавством слід розуміти "Совокупность природоохранительных норм и правовых актов, объединенных общностью объекта, предмета, принципов и целей правовой охраны природы в СССР" [154, с. 61]. В 1981 р. автор акцентує увагу на тому, що охорона

природи та використання природних ресурсів є якісно протилежними категоріями і регулюються нормами різних галузей законодавства [155, с. 51, 52]. Виходячи із зазначеного, автор робить висновок, що не можна об'єднувати в одному правовому акті норми, що регулюють охорону природи і господарське використання природних ресурсів. Міркування автора є досить доречними, оскільки сутність цих двох різних галузей законодавства визначають і різну за своєю сутністю практичну діяльність людини, а відтак і два різні напрямки діяльності ОБВ: а) захист об'єктів довкілля та людини від негативних чинників (право довкілля); б) охорона об'єктів довкілля з метою раціонального використання їх в якості природних ресурсів (природоресурсне право).

Численні бачення науковців ми завершуємо міркуваннями одного із засновників галузі екологічного права, яким вважається О.С. Колбасов. Він зазначав, що екологічне право є "однією з галузей у системі права, що поєднує сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини по охороні навколишнього середовища від шкідливих хімічних, фізичних, біологічних, радіаційних впливів у процесі господарської та іншої діяльності (що виявляє названий шкідливий вплив на природне середовище), а також по раціональному використанню природних ресурсів" [156, с. 14].

З огляду на суперечливість та невизначеність наведеного, вважаємо за доцільне звернутись до праць фахівців, у яких обґрунтовується сутність системи права та системи законодавства. Так, К. Г. Волинка [157, с. 144, 145] відзначає, що система права - це внутрішня структура права, яка відповідає характеру регульованих правом суспільних відносин. Система законодавства є зовнішньою формою системи права, що виражає будову системи його джерел, тобто систему нормативно-правових актів. Первинним елементом системи права є норми, а первинним елементом системи законодавства виступає нормативно-правовий акт. З огляду на зазначене, автор вважає, що система права і система законодавства не тотожні.

М.І. Абдулаєв та М.В. Колганова під системою права розуміють сукупність існуючих у державі юридичних норм та їх поділ на відносно самостійні частини галузі права та інститути, що регулюють відособлені групи суспільних відносин [158, с. 94]. А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев та О.Л. Слюсаренко зазначають, що під системою права слід розуміти "об'єктивно зумовлену внутрішню організацію права певного суспільства, яка полягає в єдності і погодженості усіх юридичних норм та диференціації їх за галузями, підгалузями та інститутами", при цьому з'ясування співвідношення адміністративного права з іншими правовими галузями надає можливість уточнення його соціальної природи, призначення, особливостей змісту, в тому числі і при визначенні місця у правовій системі [138, с. 70].

А.Б. Венгеров наголошує на тому, що "Традиційно галузі права виділяють по єдності предмета і методу правового регулювання" [159, с. 232]; "Співвідношення системи права й системи законодавства - одне з важких наукових і практичних проблем теорії права. Якщо система права складається з галузей, підгалузей права, правових інститутів, правових норм, різних взаємозалежних між собою блоків, то система законодавства складається з нормативно-правових актів, їх структурних підрозділів" [159, с. 233].

Лівшиц Р.З. зазначає, що законодавство є системою правових норм, а тому "саме в ньому потрібно здійснювати, провадити угруповання групування по галузях"; "З позиції відмінності права й закону коректніше, говорячи про галузь, застосовувати термін "галузь законодавства" [160, с. 56]. Автор робить висновок, що система законодавства – це групування правових норм, якими є закони, акти парламенту та підзаконні акти органів управління. Конструкція галузей права не враховує динаміку правового регулювання та неминучу появу нових галузей, а тому повинна звільнити місце ідеї галузей законодавства, ідеї більш рухливій та динамічній. Система законодавства в цілому – це система всіх правових норм [160, с. 58-60]. З наведеним слід погодитись.

Відомий правознавець В.М. Хвостов у праці "Общая теория права. Элементарный очерк" [161, с. 103-105] відзначав, що "Системою права називається

приведення всього юридичного матеріалу в такий вигляд, щоб він являв собою струнку логічне ціле, а не безладний агрегат різнорідних юридичних визначень". Автор акцентує увагу на тому, що система права значно спрощується, якщо юридична конструкція системи права ґрунтуватиметься на науковому узагальненні юридичного матеріалу. З останнім твердженням варто погодитись, оскільки воно дає змогу більш реалістично визначити сутність функцій, цілей та завдань ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля від дії негативних чинників.

У контексті наведеного варто звернутись до постанови ВРУ "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" від 5 березня 1998 р. [62]. Всупереч конституційним положенням про захист довкілля, стан якого має бути безпечним для життя і здоров'я людини (ст. 50), постановою пропонується система екологічного законодавства (п. 34), яка на першому місці передбачатиме функції державного управління у сфері використання природних ресурсів, використання техногенних родовищ корисних копалин.

З огляду на викладене, є підстави зробити наступні висновки. Вірогідність реалізації ефективного адміністрування в двох різних за своєю сутністю галузях, якими є захист об'єктів довкілля від негативних чинників та охорона природних ресурсів, безпосередньо залежить від таких важливих складових, як якість правового забезпечення цих полярних напрямків діяльності. Але невизначеність чинного законодавства у сфері захисту довкілля, поєднання двох різних за своєю сутністю напрямків діяльності ОБВ, суперечливість термінологічних понять, реорганізаційні зміни ЦОВВ (з 2000 р. - Мінекології є СУ ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів [162]; з 2003 р. - Мінекології реорганізовано в Мінохоронприроди та Державний комітет природних ресурсів України [163]; з 2005 р. - діють положення про Мінохоронприроди, в функції якого входять питання використання природних ресурсів та охорони природи [164]; з 2006 р. і по сьогодні - Мінохоронприроди, яке має опікуватись питаннями використання природних ресурсів та охорони природи [165]) свідчать про те, що законодавство у сфері захисту довкілля та у сфері природокористування не змінилось на краще, оскільки і на сьогодні захист довкілля здійснює відомство, яке одночасно надає дозволи на експлуатацію надр та об'єктів довкілля.

На жаль, жодне положення про ці органи не містить цілей та завдань, що впливають з приписів Хартії (слід утримуватися від скидів та викидів отруйних речовин у природні системи; якщо такі дії є неминучими, то ці ж отруйні та забруднюючі речовини повинні очищатися в тих місцях, де вони виробляються, з використанням найбільш досконалих засобів; повинні застосовуватися особливі запобіжні заходи з метою не допущення скидання радіоактивних або токсичних відходів) [166, п. 12] .

Із урахуванням ситуації, що склалася у процесі побудови спеціального органу адміністрування у двох протилежних за своєю сутністю сферах, уявляється доцільним розмежувати функції ОБВ шляхом створення двох відомств (захисту об'єктів довкілля та природних ресурсів), за повної відсутності ознак підлеглості одне одному в організаційному відношенні, але з наданням органу у сфері захисту об'єктів довкілля функцій контролю за діяльністю органу у сфері використання та відтворення природних ресурсів.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ ДОВКІЛЛЯ

2.1. Система державного управління в галузі захисту об'єктів довкілля

Великий тлумачний словник української мови [79] пояснює, що під терміном "система" (від грец. *systema* - ціле, що складеться із частин) слід розуміти безліч елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з одним, яке утворює цілісність, єдність. Структура - це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що є збереженням основних його властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах. Зазвичай поняття "структура" співвідноситься з поняттями системи й організації. В попередніх розділах ми акцентували увагу на тому факті, що посилання ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" на існування системи органів СУ ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів є безпідставними, оскільки сам ЗУ не містить жодних пояснень щодо статусу спеціальних підрозділів, які мають входити у систему цих органів. Не свідчить на користь зазначеного і численність контролюючих органів з тотожними функціями.

Автори праці "Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики" [167, с. 353] вважають, що на сьогодні в Україні немає структурно визначеної системи органів державного контролю у сфері ОВВ; існують окремі системи таких органів з надвідомчими та відомчими повноваженнями, між якими практично відсутній зв'язок, та єдиний, регулюючий центр на рівні всієї системи органів виконавчої влади. Органи контролю не мають єдиного організаційного центру, який би спрямовував, координував і здійснював регулятивний вплив на органи контролю в системі ОВВ. На їх думку, необхідне формування цілісної системи органів контролю у сфері ОВВ. Підтверджуючи факт значного зростання кількості контролюючих органів, що з'явилися останнім часом в Україні, автори вважають, що необхідність координації їх діяльності та здійснення управління функцією контролю у сфері виконавчої влади потребує доцільності вирішення питання про створення спеціального органу державного контролю з наданням йому регулятивних та координаційних повноважень щодо діяльності існуючих органів контролю у сфері ОВВ. "Існує необхідність законодавчого визначення і регулювання функції контролю у сфері виконавчої влади. З цією метою слід прийняти Закон України "Про державний контроль у сфері виконавчої влади", який закріпив би правові основи державного контролю у сфері виконавчої влади [167, с. 355].

З наведеним важко погодитись, оскільки пропозиції авторів щодо встановлення додаткового "контролю" над "контролем" (за умов відсутності пропозицій щодо скорочення такої чисельності), що власне в інший формі на сьогодні і так існує, суперечать сутності адміністративної реформи, якою передбачається скорочення чисельності працівників адміністративних органів і видатків на їх утримання. Попри все слід погодитись з авторами, що система ОВВ виявляє себе через функції та повноваження конкретних ОВВ [167, с. 104]. На нашу думку, найбільш вагомою ознакою системи є її визначеність та цілісність.

Голова РПУ В. Симоненко [168] констатує, що майже половина коштів державного бюджету щороку використовується вкрай неефективно. Основна причина нераціональних витрат - це неефективна система державного управління, її громіздкість і недосконалість, наявність серйозних суперечностей практично в усіх підсистемах. Автор констатує очевидний факт, що соціально-економічну ситуацію в Україні викликано не так діями окремих фігур (що також має місце), як неправильною побудовою системи державної влади й управління народним господарством, надмірним розбуханням її апарату, що породжує некерованість. Статистика, як зазначає автор, безапеляційно зафіксувала кінцевий результат цього процесу: чисельність органів виконавчої влади (без

місцевих адміністрацій) у 1992 р. становила 63,8 тис. чоловік; 2001р. - 170 тис. На кінець 2002 р. обсяг видатків на утримання ОБВ за рахунок загального фонду Державного бюджету України збільшився у 3 рази [169]. Ряд платежів, що зараховуються до спеціального фонду Державного бюджету України, не включено до переліку загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів), визначених Законом України "Про систему оподаткування" та іншими законами України про оподаткування [169]. До цього надзвичайно важливого питання ми ще звернемось у дослідженні.

О.О. Майданник констатує, що з часу прийняття Декларації про державний суверенітет України та впродовж до 5 червня 2001 р. включно, ВРУ прийнято 1895 законів, що свідчить про її досить активну діяльність. "В той же час проблемою є якість прийнятих законів... 90 відсотків законів - це доповнення і зміни до вже чинних і тех нових законів..." [170, с. 121-122].

Проведений нами аналіз нормотворчої діяльності, починаючи з 2001 р. та включно по 20 травня 2009 р. свідчить про наступне: прийнято всього законів – 2031; прийнято законів про внесення змін та доповнень – 1138. Як ми бачимо, якість виконання ВРУ взятих на себе зобов'язань замінюється кількісним показником прийнятих нормативно-правових актів... Щодо підзаконних актів, виданих для реалізації законодавчих положень, - за означений період прийнято: правил – 642; інструкцій – 1594; положень – 5047; роз'яснень – 1219 [171], і які, зазвичай, не в повній мірі узгоджуються з матеріальними нормами. Одним з яскравих прикладів, м'яко кажучи, системності та якості законодавчої діяльності можна назвати постанову ВРУ, якою затверджені "Правила застосування Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" [172]. За висловлюванням А. А. Кененова та Г. Т. Чернобель, така діяльність є ознакою "морального рейтингу чинного законодавства" [173].

З огляду на зазначене, вкрай актуальним є зауваження В.І. Курило, що стрижневою проблемою реалізації державної виконавчої влади в Україні є "проблема вироблення та встановлення сучасних принципів державного управління як домінантних її складових" [174, с. 68].

В.Б. Авер'янов [175, с. 19-27] (1999 р.) відзначає, що у вітчизняній та зарубіжній літературі ще не склалося сталого й загально визнаного поняття державного управління. З позицій юридичної науки, зауважує автор, державне управління визначається як виконавча й розпорядча діяльність держави. На його думку, це визначення в достатній мірі не розкриває матеріальної суті управлінської діяльності. В.Б. Авер'янов вказує на те, що раніше у наукових публікаціях домінуючою позицією були положення, за якими державне управління розглядалося як управління людьми. Автор вважає, що державне управління – це, насамперед, організація дій по координації, об'єднанню в систему спеціалізованих зусиль групи людей. При цьому він зауважує, що управлінський вплив спрямований, насамперед, на поведінку людей. Відзначимо, що це досить суперечливі твердження.

В. Селіванов наголошує, що "... лише тоді можна говорити про соціальну цінність управління, коли воно відображає сутність діалектики взаємодії приватних і публічних соціальних потреб та інтересів..." [176, с. 9]. Автор робить висновок, що "будь-яка ідея, зокрема, управлінська" має сприяти задоволенню загальносоціальних потреб, і з цим слід погодитись, оскільки, починаючи з часу проголошення незалежності, здійснюється задоволення не загальносоціальних потреб, - а інтересів саме ОБВ, що цілком підтверджується численними висновками РПУ, іншими джерелами тощо.

Обумовлена чинним законодавством сутність державного управління, а відтак і ідеологія сучасного адміністративного права, яка, за словами В. Б. Авер'янова, є "... суто "управлінською" і "каральною" і яка "... фактично консервує властиву тоталітарному суспільству ідеологію домінування держави над людиною, в якій людині відводиться лише місце керованого об'єкту, на який спрямовані владнорозпорядчий вплив і адміністративний примус з боку державних органів" [177, с. 72], посилюється, як ми вже

відзначали, прийняттям нормативно-правових актів, які: грубо порушують права людини та приписи статей 1, 3, 8, 50 Конституції України; відповідним чином впроваджують ці негативи у зміст діяльності ОБВ, що не узгоджується з ЗУ "Про державну службу", який зобов'язує не допускати порушень прав і свобод людини та громадянина.

Державне управління – це системна діяльність держави, що здійснюється у законодавчій, виконавчій владі і ставить за мету створення правових, соціально-економічних і політичних умов та гарантій у певній сфері [178, с.70]. Дане визначення не розкриває достатньою мірою матеріальної суті управлінської діяльності, не вичерпує її змісту, та й саме поняття виконавчої й розпорядчої діяльності потребує уточнення. Очевидно, більш продуктивним буде підхід із точки зору реального змісту управління як специфічного виду суспільної діяльності, визначення його характерних рис й ознак, без обмежень юридичною формальною оцінкою [179, с.39].

З огляду на взаємопов'язані факти (стан законодавства у сфері захисту довілля від негативних чинників, кризовий стан довілля та чисельність контролюючих органів) доречно навести міркування В.Б. Авер'янова, який відзначає, що у державі до цього часу існує "державоцентристська" ідеологія, в якій державницькі інтереси (так би мовити, "благо держави") превалюють над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства" [180, с. 11]; існуюче державне управління "однозначно орієнтоване" на потреби функціонування державного апарату управління, створення умов для "зручного" (з точки зору чиновників) адміністрування [180, с. 12]. Автор зазначає, що "Зведення ж практично усіх врегульованих адміністративним правом суспільних відносин до "управління" (або "сфери управління") можна пояснити тим, що у радянській адміністративно-правовій науці поняття "державне управління" стало, за влучним висловлюванням російського дослідника К. С. Бельського, безрозмірним, що позбавляє це поняття змісту" [180, с. 13].

Фахівці інституту Світового банку наголошують, що основними показниками інституційної якості або управління є: право голосу та відповідальність, які вимірюють дотримання політичних, громадських прав і прав людини; політична нестабільність і насильство, які вимірюють вірогідність загроз насильства або змін у владі, включаючи тероризм; ефективність влади, яка вимірює компетентність бюрократії та якість виконання нею обов'язків; тягар регуляторних механізмів, який вимірює застосування політики, що використовує неринкові механізми; верховенство права, яке вимірює якість виконання договорів, роботу поліції та судів, а також вірогідність злочинів і насильства; контроль над корупцією, який вимірює застосування державних повноважень для забезпечення приватних інтересів, включаючи корупцію і у великих, і в незначних розмірах, а також захоплення держави корумпованими угрупованнями зсередини. Автори відзначають, що добропорядне управління забезпечує фундаментальну основу для економічного розвитку, і з цим слід погодитись.

У виступі з доповіддю у м. Києві на круглому столі "Пора зупинити корупцію", який відбувся 15 червня 2005 р., Д. Кауфманн відзначив, що подолання корупції в Україні може поліпшити добробут її громадян на 300% [181]. Цьому можуть сприяти, зокрема, заходи щодо допуску участі громадян в управлінні країною і забезпечення дієвим правом голосу, залучення до боротьби з корупцією приватного сектору, парламенту, громадянського суспільства; деполітизації і реформування державної служби, просування реформ, пов'язаних із прозорістю у державних установах (політична, фінансова, бюджетна, економічна прозорість, реформування судової гілки влади; докорінне скорочення правил та адміністративних перешкод для підприємницької діяльності) тощо.

З приводу перелічених Д. Кауфманном заходів вбачається доцільним констатувати, що вони яскраво відображають соціально-політичний стан України, який склався до проголошення України незалежною і продовжує існувати у закамфльованому вигляді і сьогодні. І це не дивно, адже за 75 років СРСР пройшов три етапи

тоталітаризму: з 1917 р. до кінця 20-х років; другий – з кінця 20-х до середини 50-х років; третій – з середини 50-х до середини 80-х років. Тобто, цей режим ідеологізував всі сфери життя, відринувши будь-який прояв самокорекції людини. Починаючи з останнього періоду та на сьогодні державна та правова політика, незважаючи на численні ідеологічні запевняння щодо турботи про людину, – є за своєю сутністю оманною, що підтверджується, зокрема, кризовим станом довкілля, який є похідним від факторів, на які, зокрема, звертають увагу В. І. Курило, В. Б. Авер'янов, фахівці Інституту Світового банку та інші.

Спадщина минулого негативно відображається на сучасному стані адміністративного права, що бачимо з наступного. Так, С. С. Алексєєв у далекому 1975 р. наголошував на тому, що "...административно-правовое регулирование выражено в режиме власть - подчинение, построенном на наличии у субъектов властной компетенции, императивности актов и т. д.", "основные черты социальной ценности советского административного права состоят в том, что оно призвано обеспечивать... развертывание управленческих отношений ..." [182, с. 165].

М.І. Абдулаєв, С.І. Некрасов, В.В. Попов та інші вважають, що адміністративне право є галуззю права, що "регулює суспільні відносини в сфері державного управління і встановлює адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані зі здійсненням державного управління" (2004 р.) [183, с. 364].

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко: "Оскільки виконавча влада, як і будь-який інший вияв владних повноважень, відзначається здатністю підкоряти інших своїй волі і є специфічною складовою влади взагалі, а державне управління - це невід'ємна частина управлінської діяльності в цілому, співвідношення між ними впливає із співвідношення між владою і управлінням". (2003 р.) [184, с. 30]. В іншій праці В.К. Колпаков відзначає, що реалізація конституційних положень "значною мірою залежить від організації державного управління, діяльності відповідних державних органів та їх посадових осіб" [185, с. 3]. На нашу думку, реалізація конституційних положень в першу чергу залежить від того, наскільки законодавчий акт відповідає вимогам Основного Закону (стосовно захисту довкілля).

Д. М. Бахрах під поняттям "державне управління" перш за все вбачає "зміст владної діяльності" [186, с. 1-3]. Є.В. Курінний наголошує, що "... термін "державне управління" за своїм змістом більш місткий за термін "здійснення виконавчої влади", який можна розглядати як його основну складову частину [187, с. 29]. С. С. Бородин та С. С. Громико вважають, що державне управління - "это конкретный вид деятельности по осуществлению исполнительной ветви единой государственной власти, отличающий его от иных видов власти по своим функциям, формам и методам реализации государственной власти" [188, с. 8]. Ю.М. Козлов пише, що державним управлінням слід вважати "деятельность исполнительно-распорядительного характера, что означает, во-первых, ее функциональную направленность (исполнительство), и, во-вторых, ее государственно-властный характер (распорядительство)" [189, с. 9].

Підсумовуючи вищенаведене та приймаючи до уваги міркування В.Б. Авер'янова, можна дійти до висновку, що сучасне адміністративне право є інструментом бюрократичної управлінської системи, воно відображає характерні риси пострадянського періоду, за допомогою якого зберігається можливість безпідставного втручання у різноманітні сфери права. Проблема посилюється наявністю негативних факторів, в числі яких можна назвати: а) відсутність як у Конституції України, так і чинному законодавстві закріплення положень щодо обов'язків та відповідальності посадових та службових осіб гілок влади, що, власне, не відрізняється від положень Конституції УРСР 1937 р. [190], яка відносно гілок влади застосовує терміни "повноваження" та "компетенція"; б) існування положень ст. 56 Конституції України (обов'язок відшкодування матеріальної та моральної шкоди, спричиненої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю ОДВ, ОМС, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними

своїх повноважень, має здійснюватись за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування, а не винних осіб); в) наявність "солідарної відповідальності" для членів КМУ [191, ст. 47], що не узгоджується з базовим актом цивільного законодавства. В той же час, відповідно до критеріїв юриспруденції, відсутність обов'язків не може бути підставою для юридичної відповідальності, яка за змістом ст. 61 Конституції України повинна мати персональний (індивідуальний) характер.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що обов'язки та відповідальність посадових осіб державної адміністрації є невід'ємною складовою адміністративних процедур, які регламентують діяльність державної адміністрації, цим питанням надається надзвичайно важливе значення. Застосування інституту відповідальності державних службовців Франції ґрунтується на положеннях Конституції 1958 р. (Розділ Х. Про кримінальну відповідальність членів Уряду). Зокрема, ст. 68-1 визначено, що члени Уряду несуть карну та цивільну відповідальність у судовому порядку за дії (акти), що скоєні ними при виконанні своїх функцій [192, § 3]. Обов'язки у розумінні французьких юристів, - це вимоги, яких повинна дотримуватись адміністрація в її діяльності. Такими головними вимогами є пов'язаність адміністрації із законом, відповідальність адміністрації. Законність у діяльності адміністрації являє собою сукупність обов'язків, дозволів і заборон, що встановлені законом [192, § 3]. Адміністративне право Франції приділяє досить важливе значення питанням реалізації інституту відповідальності державних службовців за перевищення влади, заподіяний нею збиток, інші незаконні дії. Вони відповідають за свої неправомірні дії і притягаються до кримінальної відповідальності за підкуп, хабарництво, отримання особистої вигоди з посадового становища - за все те, що охоплюється загальним поняттям "зловживання службовим становищем у корисливих інтересах". Адміністративне право Франції вважає досить актуальним практичне значення фінансової відповідальності службовців, що настає у випадках заподіяння ними матеріального збитку. Набір і статус державних службовців, на думку французьких юристів, є сферою дії адміністративного права [192, § 3].

Говорячи про систему або про структуру ОБВ, їх функції у сфері захисту об'єктів довкілля варто уяснити, що під поняттям "система" слід розуміти перш за все порядок, зумовлений правильним, плановим розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь [79]. Цей порядок має узгоджуватись з вимогами логіки. ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" визначає інституції, які наділені повноваженнями та компетенцією у сфері охорони навколишнього природного середовища (ст. 13-21, 34-37). Стаття 13 ЗУ присвячена компетенції ВРУ, в яку, зокрема, входять питання щодо визначення повноважень Рад, порядку організації та діяльності органів управління в галузі: охорони навколишнього природного середовища; використання природних ресурсів; забезпечення екологічної безпеки. В той же час, всупереч положенням цієї статті та конституційним положенням, які визначають статус ВРУ, ч. 4. ст. 4 ЗУ проголошує право ВРУ розпоряджатись природними ресурсами...

Стаття 15 ЗУ визначає повноваження МР у галузі охорони навколишнього природного середовища. Частиною 1 встановлено, що МР несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території. Передумовою відповідальності є невиконання обов'язків, але п.п. "а-к" ч. 1 ст. 15 не містять щодо цього жодного посилання, тобто норми щодо цього можна вважати абстрактними. МР має виконувати "забезпечення інформування населення про стан навколишнього природного середовища" (п. "з"), але реалії буття свідчать, що такої інформації не існує або ними ігнорується такий обов'язок. Будь-які вказівки закону щодо відповідальності посадових та службових осіб МР за спричинення шкоди довкіллю – у законі відсутні, так само як і відповідальність посадових та службових осіб, підприємств, установ та організацій (ч. 4 ст. 68).

Пункт "і" ст. 15 свідчить про те, що МР має здійснювати контроль за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Доречно відзначити, що положення п. "і" ст. 15 (повноваження МР) дублюють зміст компетенції СУ ДООУ (п. "б" ст. 20) щодо тих самих питань. МР мають право припиняти господарську діяльність підприємств, установ та організацій місцевого підпорядкування, а також обмежувати чи зупиняти діяльність підприємств, установ та організацій у разі порушення ними законодавства про охорону середовища (п. "й"), аналогічні положення передбачені п. "ж" ст. 20 (компетенція СУ ДООУ в частині обмеження чи зупинення діяльності підприємств, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища ...).

Що є цікавим. Згідно з п. "к" ст. 15 МР координують діяльність СУ ДООУ в галузі охорони середовища та використання природних ресурсів на її території (ч. 2 ст. 33 ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні" [193]), в той же час ст. 19 ЗУ, яка визначає компетенцію виконавчих і розпорядчих органів МР, - не містить положень щодо координації діяльності СУ ДООУ в галузі охорони середовища та використання природних ресурсів, що підтверджується змістом п. "а" ст. 20 ЗУ, який наділяє ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів і його органів на місцях правом здійснення комплексного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Варто відзначити, що встановлена ст. 19 ЗУ компетенція виконавчих і розпорядчих органів МР у галузі охорони середовища щодо визначення нормативів збору і розмірів зборів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів (п. "г") суперечить принципу верховенства права (оскільки закон має бути точним - ці положення мають бути чітко визначені ним з метою однакового застосування). Більш того, положення п. "є" цієї статті викликають запитання, оскільки надання прав щодо "формування і використання місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у складі місцевих бюджетів" не містить жодних відомостей саме про те, як формуються і як мають використовуватись ці фонди, що не може сприяти законності.

Аналіз повноважень ОВВ в галузі охорони навколишнього природного середовища (статті 15, 16, 19, 20 ЗУ) дають підстави для висновку, що наявність численних контролюючих органів у означеній сфері ніяким чином не впливає на стан захисту об'єктів довкілля від отруйних скидів, викидів та від застосування отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві.

Слід відзначити і інші суперечливі аспекти ЗУ. Наділяючи МР та СУ ДООУ та його органи на місцях однаковими функціями щодо охорони середовища, закон не надає МР повноважень, передбачених п. "з" ст. 20, яка обумовлює компетенцію СУ ДООУ щодо подання позовів про відшкодування збитків і втрат, заподіяних у результаті порушення законодавства про охорону середовища. Не містить таких повноважень і ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні". Не говорячи в цілому про законодавчі несумісності, ми акцентуємо увагу на тому, що замість терміну "обов'язок подання позовів" використовується термін "належить право подання позовів".

Доцільно також відзначити, що ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні" поряд з терміном "охорона середовища" застосовує терміни "охорона довкілля, природоохоронне законодавство, використання і охорона земель, природних ресурсів"... Так само невизначеними є положення п. "є" ст. 19 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" щодо "організації збору, переробки, утилізації і захоронення відходів на своїй території". Які відходи: радіоактивні (ЗУ "Про поводження з радіоактивними відходами" [194]), побутові, промислові, сільськогосподарські, будівельні?

ЗУ "Про відходи" під небезпечними відходами розуміє відходи, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними [195, ст. 1]. Спеціально уповноваженими ОВВ у сфері поводження з відходами закон визначає СУ ЦОВВ з

питань охорони середовища та його органів на місцях, державну санітарно-епідеміологічну службу України, інші органи виконавчої влади відповідно до їх компетенції (ст. 22). На жаль, закон не містить посилань на ЦОВВ у сфері сільськогосподарського виробництва. Із ст. 1 Закону "Про відходи" видно, що під небезпечними відходами розуміються відходи, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, тобто, у процесі людської діяльності. У дослідженні ми неодноразово акцентуємо увагу на проблемах, пов'язаних із застосуванням отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві. Не меншою є проблема відходів цього виробництва внаслідок їх небезпечності для довкілля. Тобто, наведене ст. 1 ЗУ "Про відходи" поняття відходів не є повним щодо сільськогосподарських відходів, адже з органічних відходів найбільшу екологічну небезпеку становлять відходи тваринництва. Продукти життєдіяльності сільськогосподарських тварин не можна вважати речовинами, що утворюються у процесі людської діяльності, - вони утворюються у процесі життєдіяльності тварин природним шляхом, відтак, на найнебезпечніші органічні відходи законодавство про відходи взагалі не поширюється.

У відповідності із ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" до компетенції СУ ОДУ в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, зокрема, входить видача дозволів на викиди шкідливих речовин у навколишнє природне середовище (п. "є"). Отже, існування такого органу охорони, який надає дозвіл на скиди і викиди отруйних речовин у довкілля та в обов'язки якого не входить контроль за інтенсивним застосуванням отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві – є нонсенсом та грубим порушенням ст. 50 Основного Закону.

Компетенція СУ ЦОВВ у сфері поводження з відходами визначена пунктами "а"- "р" ст. 23 ЗУ "Про відходи", зокрема: координація робіт, здійснення державного контролю за веденням первинного обліку, за складанням і веденням реєстру об'єктів утворення відходів, створення інформаційно-аналітичних систем і банків даних, встановлення порядку здійснення операцій у сфері поводження з відходами (а чому не законом?), видача дозволів на здійснення операцій, видача дозволів на зберігання та видалення відходів, надання письмової згоди на транскордонне перевезення небезпечних відходів тощо. Проте, стаття не містить жодних посилань на обов'язки СУ ЦОВВ стосовно систематичної перевірки стану захоронення відходів, що визначені реєстром, виявлення місць самовільно розміщених чи видалених відходів, прийняття заходів з ліквідації недоліків за результатами перевірок і т.д. і т.д.

З постанови ВРУ "Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення" (2005 р.) [196, п. 2] вбачається, що "наслідками незадовільного державного управління, недосконалої нормативно-правової бази у сфері поводження з відходами, зокрема, є негативний вплив утворюваних і накопичених відходів на здоров'я людей і навколишнє природне середовище". Про яку якість законодавства взагалі можна говорити? Що пропонується ВРУ? КМУ поставлене завдання розробити та запровадити в Україні державний кадастр відходів (п. 15), незважаючи на те, що має діяти реєстр; забезпечити проведення інвентаризації місць зберігання непридатних до використання пестицидів та агрохімікатів з метою визначення власників (п.19), незважаючи на те, що з 2001 р. має діяти спільний наказ Мінагрополітики, Мінекології та Мінздоров'я "Про порядок проведення комплексної інвентаризації місць накопичення заборонених і непридатних до використання в сільському господарстві хімічних засобів захисту рослин" [197]. Встановлюючи п. 24 обов'язок забезпечення виконання норм ЗУ "Про відходи" щодо заборони ввезення в Україну небезпечних відходів з метою їх зберігання, знешкодження чи захоронення, - ВРУ одночасно встановлює квоти на ввезення в Україну відходів для утилізації (п. 22.).

Діяльність СУ ДООУ у сфері захисту довкілля від негативних чинників, зокрема, у сфері запобігання утворенню відходів та їх негативного впливу на довкілля, яскраво

відображена аудитом діяльності цього органу. Так, РПУ у 2006 р. зробила висновок [198], що: у 1980 р. на одного мешканця України припадало 240 т. накопичених відходів, у 1990 р. - 318 т., у 1995 р. - 400 т., то в 2003 - вже понад 500 т.; СУ ЦОВВ у сфері поводження з відходами не забезпечено виконання ЗУ "Про відходи", зокрема, щодо впровадження ефективних технологій поводження з твердими побутовими відходами, стимулювання їх роздільного збирання та вторинного використання.

Висновками колегії РПУ (постановою колегії РПУ від 06.05.2008 № 9-6) [198] акцентовано увагу на тому, що СУ ЦОВВ у сфері охорони середовища не забезпечено виконання покладених на нього функцій у сфері транскордонного перевезення небезпечних відходів. Цьому сприяє те, що жодний із 53 підрозділів інструментально-лабораторного контролю Мінприроди не був атестований на право проведення аналізів небезпечних відходів (токсичних речовин) на предмет їх складу, що унеможливило проведення хіміко-аналітичного контролю.

Відповідно до даних РПУ, станом на березень 2010 р. [198] 164 тис. га займають офіційні українські полігони сміття. Як зазначається у звіті, саме така територія родючого ґрунту стала непридатною для використання. Кількість захаращених земель щороку збільшується. Проте на скільки - не може сказати жоден експерт, адже обліку хаотичних сміттєзвалищ немає. Як видно із звіту, такий негативний стан має причинний зв'язок із сплатою до держбюджету збору за забруднення довкілля. Так, внаслідок відсутності координації діяльності з боку державних управлінь охорони навколишнього природного середовища та місцевих органів виконавчої влади Харківської та Полтавської областей утворено в несанкціонованих місцях 326,8 тис. кв. м. сміттєзвалищ на Харківщині та 2,4 тис. кв. м. - на Полтавщині. Збитки від нанесення шкоди довкіл्लю становили 110,5 млн. грн. (по Харківській обл. - 110,4 млн. грн.; по Полтавській обл. - 98,3 тис. грн.). Держава ж понесла втрати через несплачений збір за забруднення навколишнього середовища у розрахунковій сумі 439,8 тис. грн. (433,5 тис. грн. - по Харківській обл. та 6,3 тис. грн. - по Полтавській обл.).

У зв'язку з цим доречним є питання: а в які показники можна перевести отруєння людини та довкілля на суму 439,8 тис. грн.?

РПУ також відзначає, що систематично порушується Порядок встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору, не перевіряється повнота його сплати. Як зазначено у висновках, - це прямий шлях до зловживань з боку посадових осіб. Не створено реєстру місць видалення відходів, нелегалізовано діючих звалищ, не оформлено дозвільної документації суб'єктам господарювання, які утворюють та розміщують відходи. Держекоінспекції не контролюють усунення порушень, не звертають увагу на безвідповідальність суб'єктів господарювання.

Доречно відзначити, що в компетенцію СУ ДООУ входять також: видача дозволів на транскордонне перевезення небезпечних відходів; затвердження переліку небезпечних властивостей відходів за погодженням із державною санітарно-епідеміологічною службою України (в той час, коли це є прямим обов'язком санітарно-епідеміологічної служби); здійснення функцій щодо забезпечення виконання положень Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням тощо. З вищенаведеного також вбачається, що положення ст. 23 ЗУ "Про відходи" дублюють частково зміст ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" щодо "видачі дозволів на захоронення...". Факти свідчать також про те, що в Україні відсутній всеохоплюючий національний документ у сфері захисту довкілля [65].

Варто відзначити, що на території України завдяки бездіяльності Міоохоронприроди і досі існує велика кількість небезпечних хімічних речовин і токсичних відходів, що систематично поповнюються незаконним ввезенням їх із сусідніх держав [73].

Іншим органом, який у відповідності із ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" має здійснювати дублювання компетенції СУ ДОУ, є МДА. Згідно із ЗУ "Про місцеві державні адміністрації" [199], МДА "вирішують питання" використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля (ст. 13). Відповідно до зазначеного та ст. 16, МДА здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів. Стаття 21 визначає повноваження МДА в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля, зокрема, зобов'язує вживати заходів до відшкодування шкоди, заподіяної не спричиненням шкоди, а внаслідок порушення законодавства про охорону довкілля; вносити пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності юридичних та фізичних осіб у разі не спричиненням шкоди, а порушення законодавства про охорону довкілля та санітарних правил.

Державний контроль за використанням та охороною земель, відповідно до положень ЗКУ [125, ст.188], здійснюється: а) уповноваженими ОБВ по земельних ресурсах, а за додержанням вимог законодавства про охорону земель – б) спеціально уповноваженими органами з питань екології та природних ресурсів. Відповідно до теми дослідження та умов п. "в" ст. 163 ЗКУ під охороною земель слід розуміти їх "захист від ... забруднення відходами виробництва, хімічними та радіоактивними речовинами та від ... техногенних процесів". Звернемось до змісту 187 ЗКУ. Завдання контролю за використанням та охороною земель "полягає в забезпеченні додержання ОДВ, ОМС, підприємствами, установами, організаціями і громадянами земельного законодавства України". Із змісту статті видно, що з цього переліку виключені саме посадові та службові особи, що не сприяє захисту довкілля, забезпеченню законності у сфері захисту довкілля. Проблема, на нашу думку, більш складна, оскільки отруєння довкілля скидами, викидами та застосуванням отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві здійснюється з дозволу тих осіб, на яких не поширюється відповідальність.

Словосполучення ст. 188 ЗКУ "додержання вимог законодавства про охорону земель" змушує звернутись до іншого законодавчого акту, яким є ЗУ "Про державний контроль за використанням та охороною земель" [200]. Згідно із ЗУ, під отруєнням земель слід вважати "накопичення в ґрунтах і ґрунтових водах внаслідок антропогенного впливу пестицидів і агрохімікатів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких перевищує природний фон, що призводить до їх кількісних або якісних змін (ст. 1). Накопичення ж є наслідком протиправного, у відповідності із ст. 50 Конституції України, застосування отрутохімікатів, за що монополіст у сфері обороту цих отрутохімікатів (Мінагрополітики) – не відповідає. І, як не дивно, державний контроль за використанням та охороною земель здійснює СУ ОБВ з питань земельних ресурсів (ч. 1 ст. 5). Додатковий державний контроль [200, ч. 2 ст. 5], але за додержанням законодавства про охорону земель, здійснює СУ ОБВ з питань екології та природних ресурсів.

Доречно відзначити, що судова практика України не містить жодного прикладу розгляду позовів з боку СУ ОБВ з питань земельних ресурсів або СУ ОБВ з питань екології та природних ресурсів до Мінагрополітики стосовно отруєння водних та земельних ресурсів.

Ми неодноразово акцентуємо увагу на тому, що чисельність контролюючих органів в Україні, зокрема, у сфері захисту довкілля, не свідчить на користь реалізації проголошених ст. 50 Конституції України гарантій щодо безпечного для життя та здоров'я довкілля. Відзначений нами фактор свого часу знайшов відображення у постанові ЦК КПРС і РМ СРСР "Про корінну перебудову справи охорони природи в країні" від 7 січня 1988 р. [201], якою констатовано, що державні органи, на які покладено здійснення контролю за станом навколишнього середовища, дублюють діяльність один одного, ведуть роботу вкрай неефективно, керуючись найчастіше відомчими й місцевими інтересами; результатом є погіршення екологічної обстановки й

невиправданих втрат матеріальних і фінансових ресурсів.

Ще раніше, і більш раціонально висловився академік А.Н. Несмеянов, видатний учений-хімік, президент АН СРСР (1951-1961) у статті "Охрана природы - дело государственной важности" ("Правда" від 13 липня 1957 р.) [202], в якій відзначав, що розпорошення обов'язків з охорони природи між роз'єднаними в організаційному відношенні інспекціями є недоцільним. Вихід з цієї ситуації відомий вчений вбачав у посиленні державного контролю в цій галузі, зокрема, шляхом створення єдиної системи органів по охороні природи.

Аналіз п. "а" ст. 6 (повноваження СУ ОВВ з питань земельних ресурсів у сфері державного контролю за використанням та охороною земель) [200], яким передбачено виконання комплексу необхідних заходів, зокрема, щодо захисту земель від "забруднення, засмічення відходами" так само декларативні, як і здійснення моніторингу родючості ґрунтів, результати якого не впливають жодним чином на інтенсивне застосування отрутохімікатів. Не менш декларативними вбачаються положення п. "а" ст. 7 ЗУ [200], яким визначаються повноваження СУ ОВВ з питань екології та природних ресурсів в частині здійснення заходів щодо запобігання забрудненню земель, зокрема, хімічними речовинами, відходами та стічними водами (факти свідчать про те, що СУ ОВВ не перешкоджає застосуванню отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві).

Відповідно до наведеного, не є такими, що відповідають реальному стану речей, і положення ст. 9 ЗУ [200], які обумовлюють "організацію і здійснення державного контролю" щодо охорони ґрунтів з боку Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель (система ЦОВВ з питань земельних ресурсів) та Державної інспекції з контролю за використанням та охороною земель у системі ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів.

Аналіз ст. 10 ЗУ [200] щодо повноважень державних інспекторів у сфері державного контролю, зокрема, в частині охорони земель, свідчить про те, що вони не тільки абстрактні, але й незаконні; ч. 2 цієї статті передбачає "безперешкодне обстеження ... земельних ділянок, що перебувають у власності та користуванні юридичних і фізичних осіб" та перевірку документів "щодо використання та охорони земель" і базується на неконституційних положеннях відносно участі Держкомзему у процесі набуття права власності, що суперечить ст. 13 Основного Закону держави, з якої випливає, що цей орган не має ніяких прав здійснювати від імені Українського народу права власника.

Третім об'єктом довідля нами визначено водні ресурси. Державне управління, відповідно до ст. 13 ВКУ [126], здійснюється за трьома напрямками (використання, охорона, відтворення) КМУ, Урядом АРК, МР та їх виконавчими комітетами, СУ ОДВ та іншими державними органами, які статтею не вказані. Слід зауважити, що розділ VII ЗКУ (управління в галузі використання і охорони земель) не містить подібної градації, не зважаючи на вимоги ст. 14 Основного Закону, яка, визначаючи землю основним національним багатством, наголошує на необхідності особливої охорони з боку держави. Тобто, інтенсивне отруєння землі не узгоджується з вимогами вказаної статті.

Частина 3 ст. 13 ВКУ свідчить, що СУ ОДВВ у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів є: СУ ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів; СУ ЦОВВ з питань водного господарства; СУ ЦОВВ з питань геології та використання надр; інші державні органи, найменування яких у статті відсутні. Стаття 14 визначає компетенцію або відання КМУ у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів. Пункт 6 ч. 1 цієї статті встановлює, що КМУ визначає порядок діяльності ОДВВ у галузі використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів. На нашу думку, це не узгоджується з вимогами п. 12 ст. 92 Конституції України (організація і діяльність ОВВ визначається виключно законом України) та ст. 19, яка встановлює, що ОДВ та ОМС, їх посадові особи зобов'язані діяти

лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Слід також звернути увагу на те, що зміст п. п. 4, 7 ч. 1 ст. 14 щодо встановлення порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування суперечить в тому числі й порядку визначення пріоритетів водокористування, обумовленому п. 5 ст. 92, якою встановлено, що виключно законом України визначаються засади використання природних ресурсів. Це стосується також і положень п. 8 щодо встановлення нормативів збору за спеціальне водокористування та нормативів збору, які справляються за скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти (варто відзначити, що дія п. 8, починаючи з 2006 р., знаходиться у "постійному призупиненні", що свідчить в першу чергу про задоволення інтересів зацікавлених осіб). Пункт 9 ст. 14 щодо "встановлення нормативів плати за користування водами для потреб гідроенергетики та водного транспорту і порядку її справляння" виключено на підставі ЗУ № 1990-III від 21.09.2000 р.

Чому в Україні відсутній порядок використання природних ресурсів, як це встановлено Конституцією Швейцарської Конфедерації [107]? Це пояснюється сутністю адміністрування податків, пов'язаних із діяльністю нафтогазовидобувних підприємств. Так, за наслідками аудиту РПУ [198] встановлено, що комерційним структурам законодавчим шляхом надане право привласнювати природну ренту, що сприяє і отримувати їм надприбутки. РПУ відзначає, що вітчизняна система оподаткування доходу від видобування природних ресурсів далека від досконалості, оскільки дарує комерційним структурам необґрунтовано високі прибутки і позбавляє державу частини доходу від видобутку корисних копалин. Так, нафтодобувні компанії невпинно нарощують валові доходи: впродовж останніх трьох років вони зросли майже в 1,4 раза - з 20,2 млрд. грн. у 2007 р. до 28,6 млрд. грн. у кризовому 2009 р.. А загальна сума сплачених податків за цей час скоротилася на 20 відсотків і 2010 року становила лише 7,5 млрд. грн. Рівень податкового навантаження за цей період зменшився із 46 % у 2007 р. до 26 % у 2009-му. Фактичні надходження рентних платежів від видобування вуглеводнів до держбюджету скоротилися на 33 відс., або 2,3 млрд. грн., у тому числі за видобуток нафти - майже на 2 млрд. гривень.

Атмосферне повітря [129] є надзвичайно важливим об'єктом довкілля, від стану якого залежать життя людини, тварин і рослин, в тому числі обмін речовин у ґрунтах. Безпечне або неотруєне повітря є однією з обов'язкових умов людського життя. Преамбула закону наголошує на тому, що закон спрямований на збереження та відновлення природного стану атмосферного повітря, але з цим важко погодитись, оскільки головною метою має бути саме його захист від впливу отруйних речовин внаслідок неконтрольованої діяльності джерел викидів.

Державне управління в галузі охорони атмосферного повітря (ст. 3) здійснюють: КМУ; СУ ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів; СУ ЦОВВ з питань охорони здоров'я; РМ АРК, МДА, інші центральні та місцеві ОВВ, МР (за наявності такої чисельності контролюючих органів повітря мало б бути ідеально чистим). Контроль у галузі охорони атмосферного повітря (ст. 27) здійснюється: а) місцевими ОВВ; б) ОМС, посадовими особами цих органів; в) підприємствами, установами, організаціями; в) громадянами. Іншою формою є державний контроль у галузі охорони атмосферного повітря у відповідності із ст. 28 (як і державне управління в галузі охорони атмосферного повітря, що передбачене ст. 3), здійснюється СУ ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів, його територіальними органами, а також іншими спеціально уповноваженими на це органами виконавчої влади, які не визначені законом.

Шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню у порядку та розмірах, встановлених законом (ст. 34), але будь-які відомості щодо цього розділом VII, який обумовлює поняття такої шкоди, в тому числі й відповідальність за порушення законодавства в галузі охорони атмосферного повітря, – відсутні. У тому ж стилі викладений зміст ст. 33, яка, говорячи про відповідальність, - містить абстрактні відомості: "особи ... несуть відповідальність згідно

із законом" (це нагадує абстрактний зміст ст. 21 Закону УРСР "Про охорону природи Української РСР", яка говорить про те, що повітря підлягає охороні). Але чи можна взагалі обговорювати питання відповідальності за отруєння довкілля, якщо законодавець замість прийняття заходів у відповідності з Хартією, легалізує право здійснювати отруйні скиди та викиди і відповідно – залучає до цього процесу ОБВ?

Законотворчий інтерес, не обмежуючись прийняттям наведених законодавчих актів у сфері контролю ініціював прийняття додаткового ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [203]. Як зазначено преамбулою, закон визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Відповідно до ст. 1 - державний нагляд (контроль) – це діяльність СУ ЦОБВ, їх територіальних органів, МР, інших органів (яких - не вказано) щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства, зокрема, у сфері охорони середовища. Між тим, ототожнення термінів "нагляд" та "контроль" суперечить їх змістовному навантаженню: "дія за значенням наглядати, негласний нагляд", у другому - "перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам; документальний контроль - вивчення, аналіз документів" [79].

Стосовно наведеного, доцільно навести міркування відомого адміністративіста А.І. Єлістратова [204, с. 13-25, 51-63], який відзначав, що "Полиция имеет надзор, чтоб никто в противность должного послушания законным властям ничего не предпринимал. Она пресекает в самом начале всякую новизну, законам противную" (Св. Зак., т. XIV, ст. 119)". При цьому він зауважує, що нагляд за обивателем властивий так званий поліцейській державі і він віджив свій час. Подібно тому, як і арешт, поліцейський нагляд може встановлюватись рішенням суду (у якості запобіжного заходу або додаткового покарання) або розпорядженням самої адміністрації. В останньому випадку, як зазначає автор, ми маємо поліцейський нагляд у власному розумінні цього слова. Існує дві форми поліцейського нагляду: негласний та гласний. Він встановлюється над так званими "политически-неблагонадежными лицами или, как сказано в законе, "над лицами, вредными для общественного спокойствия". А.І. Єлістратов констатує, що необхідно відрізнити адміністративний нагляд від адміністративного контролю ("постійний адміністративний контроль над законністю управління буває внутрішній (з боку вищих органів за нижчими в порядку підпорядкованості) і зовнішній"). Попри все, чинному законодавству, зокрема, адміністративному, таке розмежування невідоме.

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко державний контроль ототожнюють з методом дієвого способу забезпечення законності, сутність якого полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює облік і перевірку того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання і реалізує свої функції [184, с. 525]. Слід зазначити, що за своєю природою облік – це дії щодо засвідчення, встановлення наявності або з'ясування кількості чого-небудь, що здійснюється за допомогою бухгалтерського обліку або системи спостереження та контролю за господарською діяльністю.

Стаття 3 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" не містить жодного положення щодо забезпечення законності, що наглядно видно з Переліку основних питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю), затвердженого Мінохоронприроди України [205]. Так, Держекоінспекціями (статус яких не визначений законом), зокрема, здійснюється перевірка документів, що посвідчують право власності, право постійного чи тимчасового користування земельною ділянкою, її державна реєстрація; рішення ОБВ та МР про надання земельних ділянок у власність чи користування; проект відведення земельної ділянки тощо, що абсолютним чином не має відношення до попередження, виявлення або ліквідації джерел отруйних скидів та викидів, але свідчить про наділення несумісними повноваженнями (у даному випадку - правами).

Що ж власне змінилось з минулих часів та впродовж до наших днів у питаннях

обґрунтування тотального контролю та сутності державного управління, зокрема, у сфері захисту об'єктів довкілля? Так, Ю.С. Шемшученко [144, п. 7. 1.] пояснює, що під державним управлінням слід "розуміти певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер, полягає в організуючому впливі на суспільні відносини шляхом застосування державно-владних повноважень".

З огляду на те, що ситуація з отруєнням землі, води, атмосферного повітря стала критичною, а кількість дублюючих контролюючих структур у сфері захисту природи та людини має тенденцію до зростання, так само як і чисельність ОБВ у цілому, в тому числі і структур у її складі, що безпосередньо спростовує задуми адміністративної реформи, ми можемо зробити висновок, що назріла необхідність створення єдиної офіційної національної організації із захисту об'єктів довкілля від впливу негативних чинників, що дозволило б здійснювати централізовані та реальні заходи з їх захисту та контролювати діяльність ЦОВВ, ОБВ, підприємств, установ, організацій та фізичних осіб як у сфері їх захисту, так і охорони природних ресурсів. Відповідно до зазначеного, назріла необхідність скасування поєднаних у одне ціле функцій державного контролю та дозвільних функцій.

Дослідження свідчить, що критичний стан довкілля неоднозначно має причинний зв'язок з непродуманістю, неякісністю та безсистемністю законотворення. Так, у ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" за період з 25.06.91 р. по 19.03.09 р. внесено 33 зміни; ЗКУ з часу прийняття по 01.01.02 р. зазнав 5 редакцій; вночі прийнятий ЗКУ за період з 25.10.01 р. та станом на 05.11.09 р. зазнав 32 зміни; ЗУ "Про державний контроль за використанням та охороною земель" з 19.06.03 р. та станом на 05.11.2009 р. зазнав змін тричі; ВКУ з 6 червня 1995 р. станом на 03.06.08 р. зазнав 15 змін; "Про охорону атмосферного повітря" з 16.10.92 р., станом на 03.06.04 р. зазнав як змін, так і прийняття нової редакції.

Дослідження Л.І. Брославського [206] свідчить, що природоохоронне законодавство США має три цілі: запобігати спричиненню шкоди об'єктам довкілля; притягувати до відповідальності винних у спричиненні шкоди об'єктам довкілля та за порушення встановлених обов'язкових вимог у галузі захисту довкілля, забезпечувати неухильне застосування, дотримання та виконання правил захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у всіх сферах виробничо-господарської та приватної діяльності. З огляду на зазначене вважаємо, що запозичення зарубіжного досвіду дозволило б визначитись як в цілому з цілями та завданнями законодавства у сфері захисту довкілля, так і напрямками діяльності офіційної національної організації захисту об'єктів довкілля, охороною національних багатств.

2.2. Повноваження посадових та службових осіб спеціальних підрозділів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля

Стаття 35 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" встановлює, що державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, зокрема, здійснюється СУ ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів, його органами на місцях та іншими спеціально уповноваженими державними органами. Із статті, по-перше, бачимо, що СУ ЦОВВ не є єдиною організацією у означеній сфері; по-друге, - як і за часів пострадянського режиму головною функцією є "охорона"; по-третє, - як і раніше, домінує природоресурсний напрямок (державному контролю підлягають використання земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу тощо); по-четверте, - сучасний ЗУ зберігає, на жаль, багатоступеневу систему контролюючих органів, яка була передбачена Законом "Про охорону природи Української РСР" від 30 червня 1960 р. [31, ст. 4].

Що означає термін "державний контроль"? Так, ВРЕ [19] під державним контролем суто у дусі радянських часів розуміє контрольну діяльність ВР СРСР, його Президіуму і постійних комісій, ВР союзних і АР, їх президіумів і постійних комісій, МР, РМ СРСР, союзних і АР. Слід відзначити, що чисельність органів була обумовлена необхідністю проведення контролю за обліком і зберіганням державного майна, перевірки фінансових кошторисів, планів матеріального забезпечення, договорів та інших грошових документів, розробки пропозицій про скорочення і здешевлення державного апарату і т.д.

Завдання контролю в галузі охорони середовища у відповідності із ЗУ полягають у забезпеченні дотримання вимог законодавства про охорону середовища (ст. 34). Але, як ми бачимо, - вітчизняний закон не містить першочергового завдання, яким має бути перша головна мета: запобігання спричиненню шкоди об'єктам довкілля, відшкодування спричиненої об'єктам довкілля шкоди, як це обумовлено природоохоронним законодавством США.

Що означає термін "вимога"? Це - "норми, правила, яким хто-, що-небудь повинні підлягати" виконанню. Термін "вимагати" означає: "зобов'язувати до чого-небудь, змушувати робити саме так" [79]. На жаль, чинний закон не містить конкретних правил або приписів щодо захисту довкілля, так само як і деталізованого визначення змісту порушень, якими спричинена шкода об'єктам довкілля. Конституція України (ст. 14), як ми вже відзначали, містить відомості лише про особливу охорону землі; особлива ж охорона атмосферного повітря та води (водних ресурсів) нею не передбачена, а обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги (ст. 16) не тільки не узгоджується з приписами ст. 50, в яких містяться приписи щодо безпечного для життя та здоров'я довкілля, але й нівелює ці положення. З наведеного логічно випливає необхідність виключення ст. 16 Конституції України та доповнення ст. 50 Конституції України частиною 3 такого змісту: "Обов'язок з реалізації положень цієї статті та статті 3 Конституції України, в тому числі відповідальність за невиконання їх приписів, покладається на посадових та службових осіб гілок влади".

Всупереч логіці, вимогам статей 1, 3, 8, 19, 50 Конституції України положення ЗУ щодо обов'язків поширюються тільки на громадян України [64, ст. 12]. На жаль, такий порядок у чинному законодавстві, зокрема, у сфері захисту довкілля, ґрунтується на приписах самої Конституції України, яка виконання обов'язків поширює тільки на громадян, звільняючи від них посадових та службових осіб гілок влади, що не може сприяти виконанню ними конституційних приписів. Такий же принцип поширений і на керівників підприємств, установ, організацій; відсутність відповідальності за невиконання або неналежне виконання заходів із захисту об'єктів довкілля від негативних чинників не може сприяти реалізації вимог ст. 50 Конституції України, а в

цілому і законності у цій сфері.

Виходячи з положень Конституції України, яка встановлює, що виключно законами України визначаються організація і діяльність ОВВ (п. 12 ст. 92), вважаємо, що нова редакція ЗУ "Про захист довкілля" має деталізувати організацію і діяльність СУ ЦОВВ у сфері захисту довкілля; головною метою має бути запобігання спричиненню шкоди об'єктам довкілля; чітко обумовити обов'язки та відповідальність не тільки посадових та службових осіб СУ ЦОВВ, але й Державних управлінь охорони навколишнього природного середовища та Держекоінспекцій, щодо яких відсутні будь-які відомості у самому ЗУ.

Слід також зауважити, що за умов відсутності таких надзвичайно важливих питань, як статус Держекоінспекцій, обов'язки та відповідальність її посадових осіб, - ч. 4 ст. 20 ЗУ майже 50% змісту статті присвячує питанням соціального захисту осіб легалізованого озброєного угруповання у складі ЦОВВ, що більше свідчить про відомчі інтереси.

Стаття 20 ЗУ, обминаючи питання обов'язків та відповідальності, наділяє СУ ОДУ в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів компетенцією або доброю обізнаністю у сферах управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, координації діяльності міністерств, відомств, підприємств, установ та організацій (п. "а"), інших СУ ОДУ в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів (п. "г"), що суперечить, як ми вже зазначали, п. "к" статтям 15, 19 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", ч. 2 ст. 33 ЗУ "Про місцеве самоврядування в Україні".

Пункт "б" ст. 20 говорить, зокрема, про абстрактний державний контроль за використанням та охороною об'єктів довкілля, але не містить жодних положень про те, яким чином здійснюється попередження або захист від негативних чинників, що спричиняються джерелами скидів та викидів, інтенсивним застосуванням отрутохімікатів. Так само, як і у випадку з ігноруванням вимог Конвенції [81], замість безпосереднього виконання обов'язків (моніторинг довкілля) закон наділяє СУ ОДУ повноваженнями щодо "організації моніторингу", що не є тотожним.

На нашу думку, недоречними та суспільно небезпечними вбачаються повноваження щодо встановлення екологічних нормативів, у той час коли мають діяти єдині державні санітарні норми та правила тощо (п. "г") [130].

Не узгоджуються із ст. 50 Конституції України та принципом захисту об'єктів довкілля від негативних чинників надання права органу, який має здійснювати попереджувальні заходи із захисту довкілля на видачу дозволів на викиди та скиди отруйних речовин у довкілля (п. "є"). Так само несумісним вбачається одночасне наділення СУ ОДУ охоронними та дозвоільними функціями.

З метою виокремлення несумісностей ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" в одну групу ми об'єднуємо "компетенцію" в частині пунктів "з", "и", "ж", які є взаємопов'язаними стосовно: подання позовів про відшкодування збитків і втрат; складання протоколів та розгляду справ про адміністративні правопорушення; обмеження чи зупинення діяльності підприємств і об'єктів (незрозумілим вбачається застосування поряд із визначенням підприємств якихось об'єктів). Якщо компетенція - це "право", а вона не може бути визнана у якості обов'язку, то діяльність стосовно подання позовів, здійснення адміністративного провадження тощо (а це підтверджується дослідженням) залежить від ініціативи (бажання) органу здійснювати таку діяльність [60].

Положення про Мінохоронприроди [165, п.п. 2 п. 5] обумовлює "право застосовувати" економічні санкції до підприємств, установ та організацій за порушення вимог законодавства, подавати позови про відшкодування збитків і втрат, завданих унаслідок такого порушення, складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення. До речі, як і у ЗУ, так і у положенні відсутні будь-які

посилання про статус легалізованого озброєного угруповання, про що зазначено вище. Вкотре звертаємо увагу на те, що "право застосовувати" не є "обов'язком застосовувати", і це підтверджується низьким рівнем діяльності Мінохоронприроди у цій сфері.

Не вбачаються такими, що відповідають Конституції України, положення відносно того, що СУ ЦОВВ з питань екології та природних ресурсів виконує й інші функції, які встановлюються КМУ.

Слід відзначити, що приписи ст. 50 Конституції України стосовно права вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, так і положення п. "к" ст. 20, які надають СУ ОДУ право встановлювати порядок надання інформації про стан навколишнього природного середовища - не узгоджуються з вимогами ст. 8 Конституції України. Більш того, затверджене Мінохоронприроди Положення про порядок надання екологічної інформації [207] не узгоджується із ст. 25 ЗУ (інформація про стан навколишнього природного середовища) та не охоплює тих питань, що визначені Орхуською конвенцією [208], зокрема, що стосується стану здоров'я та безпеки людей, умов життя людей тощо.

Інші положення ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" щодо "компетенції" СУ ОДУ не аналізуються внаслідок їх загальності та абстрактності.

Варто відзначити, що створення в системі органів Мінохоронприроди спеціальних підрозділів, працівники яких наділяються правом носіння вогнепальної зброї, обумовлено ще першою редакцією ЗУ (26.06.91 р.). З цього випливає, що проголошення незалежності (24 серпня 1991 р.) [2] не змінило суті відомчих інтересів ОВВ стосовно функціонування озброєних та не легалізованих законом формувань, що і підтверджується постановою КМУ від 13 серпня 1993 р. про створення Державної екологічної інспекції Мінохоронприроди [209, п. 2] (втратила чинність у зв'язку із затвердженням 17.11.2001 р. Положення про Державну екологічну інспекцію України [84]).

У грудні 2006 р. Мінохоронприроди затверджується положення про управління та інспекції [210]. Відповідно до наказу управління "забезпечує реалізацію державної політики", зокрема, в галузі охорони навколишнього природного середовища та охорони природних ресурсів (досить суперечливе подвійне поєднання терміну "охорона"). Не менш незрозумілими є положення п. 3, який завданням управління визначає забезпечення реалізації державної політики у сферах поводження з "небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами", адже ця сфера віддана на відкуп ЦОВВ з питань сільськогосподарського виробництва... (абз. 1). За відсутності законодавчого визначення, управлінню надається право затверджувати нормативи скидання забруднюючих (отруйних) речовин до водних об'єктів (п. 4.5.); видавати дозволи на: викиди та скиди отруйних (забруднюючих) речовин у навколишнє природне середовище; здійснювати інші операції (не вказано) у сфері поводження з відходами тощо (п. 4.6.); забезпечувати погодження вибору земельних ділянок (п. 4.8.) для розміщення об'єктів (яких - не вказано), місць розташування об'єктів (яких - не вказано); узгоджувати матеріали підприємств, організацій, установ на отримання дозволів на розробку проектів нормативів граничнодопустимих скидів у водні об'єкти, погодження договорів оренди водних об'єктів (п. 4.7.); замість безпосереднього виконання моніторингу середовища (п. 4.9.) він його організовує, а надалі "забезпечує функціонування державної системи моніторингу довкілля" (коментар щодо довільного застосування термінології не потребується).

Управління має право залучати спеціалістів ОВВ, підприємств, установ та організацій для розгляду питань, що належать до його компетенції (п. 5.2.), в той же час, як із ЗУ, так і з положення не видно жодних вимог щодо освітнього та професійного рівня посадових та службових осіб.

Незважаючи на те, що сутністю діяльності управління є здійснення державного

контролю у сферах охорони середовища та природних ресурсів (п. 8.6.), йому надається право, як і інспекціям, надавати платні послуги екологічного характеру, про що буде надалі наведено більш докладно.

Згідно з положенням про Держекоінспекцію Державна екологічна інспекція підзвітна та підконтрольна Державній екологічній інспекції (тобто, підзвітна та підконтрольна самій собі) [211, п. 1], що є нонсенсом. Як і управління, інспекція забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, охорони природних ресурсів, раціонального використання тощо (п. 1). Іншими словами, основними завданнями інспекції є, зокрема, "участь у забезпеченні реалізації державної політики" у сфері охорони середовища, охорони природних ресурсів, раціонального використання тощо шляхом "здійснення державного контролю" за дотриманням вимог законодавства про охорону середовища, охорону природних ресурсів, їх раціональне використання, екологічну безпеку, поводження з небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами тощо (п. 3.).

Інспекція, зокрема, здійснює державний контроль за: дотриманням правил, нормативів, стандартів у сфері охорони середовища (як закон, так і положення не містить відомостей про означені правила тощо), умов виданих дозволів на викиди та скиди отруйних речовин у навколишнє природне середовище, транскордонне переміщення об'єктів рослинного та тваринного світу (п. 4.). Але будь-які відомості щодо здійснення контролю за транскордонним переміщенням отруйних речовин з інших держав на територію України у положенні – відсутні.

Так само відсутні положення щодо запобігання впливу негативних чинників на об'єкти довкілля. Інспекція здійснює контроль за станом довкілля шляхом інструментально-лабораторних вимірювань показників складу та властивостей, у тому числі забруднюючих речовин, із застереженням "у межах галузі атестації на право виконання цих вимірювань" (п.п. "в" п. 4). Слід, по-друге, відзначити, що жодний із 53 підрозділів інструментально-лабораторного контролю Мінохоронприроди не атестований на право проведення аналізів небезпечних відходів (постанова колегії РПУ від 06.05.2008 № 9-6 [198]). І це - незважаючи на бюджетне фінансування, в тому числі й на озброєння спеціальних підрозділів...

З огляду на вищевикладене, виникає декілька питань: чому положення не містить посилань на обов'язки та відповідальність посадових та службових осіб; чому у ньому присутні застереження щодо атестації; чому закон не конкретизує, що інспекція має обов'язок постійно (систематично) здійснювати аналіз отруйних скидів та викидів, що здійснюються стаціонарними та пересувними джерелами, в тому числі й аналіз ґрунтів та вод на територіях, де здійснюється сільськогосподарське виробництво тощо; чому не наводяться положення щодо освіти посадових осіб і т.д? Відповідь, мабуть, криється у тому, що за виконання передбачених Конституцією обов'язків хтось повинен заплатити додатково...

Підпункт "г" п. 4 містить інформацію, що озброєні працівники спеціальних підрозділів здійснюють державний контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки у пунктах пропуску на державному кордоні України та в зоні діяльності митниць призначення та відправлення. При цьому будь-які положення щодо застосування зброї обмежуються констатацією, що державні інспектори мають право на носіння та використання вогнепальної зброї і спеціальних засобів [6].

Як чинне законодавство обумовлює питання, що пов'язуються з діяльністю озброєних формувань? Так, ЗУ "Про державний кордон України" [212] встановлює, що охорона Державного кордону України здійснюється Державною прикордонною службою, яка є озброєним формуванням. Іншою структурою на кордоні є митні органи [213], права їх посадових осіб щодо застосування спеціальних засобів та зброї деталізовані гл. 66 МКУ. Зокрема, він встановлює, що спеціальні засоби та зброя застосовуються посадовими особами митної служби України лише у випадках, передбачених цим

Кодексом (ст. 423); ці випадки обумовлені ст. 425; порядок зберігання, носіння та застосування вогнепальної зброї визначений ст. 426. Із зазначеного випливає, що всупереч принципу верховенства права [3, ст. 8] визначення аналогічних питань надане ЦОВВ з питань охорони середовища...

Іншим прикладом "законотворення", яке не узгоджується із ст. 1, 3, 8, 50 Конституції України, є факт виключення з тексту ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" слів: "...чи створення небезпеки для здоров'я людей" [27, 214, п. "д" ч. 1 ст. 27], із заміною їх на слова "негативного впливу на навколишнє природне середовище"; "шкідливого впливу забруднення навколишнього природного середовища на здоров'я людей", із заміною їх на слова "забрудненню навколишнього природного середовища" [27, ч. 1 ст. 32]. Можна зробити висновок, що Держекоінспекція законодавчим шляхом звільнена від забезпечення виконання ст. 3, 50 Конституції України.

Присутність на кордоні озброєних працівників спеціальних підрозділів Мінохоронприроди, рівно як і неозброєних представників Держкартину [30], є нічим іншим, як: а) дублюванням функцій, що реально впливає з п. 1 Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць [215]; б) нехтуванням інтересів платників податків та державного бюджету; в) ігноруванням принципів адміністративної реформи тощо.

Зауважимо, що догляд вантажів згідно із ЗУ "Про державний кордон України" та МКУ має здійснюватись тільки у разі, якщо є підстави вважати, що він становить небезпеку для життя і здоров'я людей, тварин та рослин, а також довкілля.

Аналіз свідчить, що у пунктах пропуску через Державний кордон, в тому числі й на внутрішніх митницях, склалася небезпечна санітарно-епідеміологічна ситуація, яка є наслідком затягування процесу оформлення пропуску осіб, товарів, транспортних засобів і вантажів через державний кордон, невиправдане утворення черг при очікуванні проходження численних видів контролю. Зокрема, однією з причин такої ситуації є присутність на кордоні підрозділів ОВВ, які дублюють діяльність одне одного. Зазначене потребує в певній мірі виключення дублювання функцій і повноважень державних органів, формування й нормативного закріплення механізму координації і взаємодії діяльності цих органів.

З огляду на зазначене, кардинальна зміна існуючого положення на кордоні України та на внутрішніх митницях шляхом усунення з кордону підрозділів ОВВ, які не мають ніякого відношення до "охорони території країни на кордоні", цілком відповідатиме Конституції України, вимогам Конвенції, статтям 2, 12 ЗУ "Про державний кордон України", принципам митного регулювання [213, ст. 4, 42, 55, 56], сприятиме забезпеченню реалізації адміністративної реформи в Україні, заощадженню бюджетних коштів тощо.

Перший заступник директора ФСБ РФ, керівник прикордонної служби ФСБ В. Е. Пронічев відзначає, що підвищення ефективності організації пропуску через державний кордон можливе тільки за умов створення системи контролю за принципом "єдиного вікна". Цей принцип припускає проведення одночасно й спільно прикордонного й митного контролю з покладанням завдань по здійсненню імміграційного контролю на прикордонні органи, а санітарно-карантинного, ветеринарного, фітосанітарного й транспортного контролю - на митні органи [216]. Заходи вважаються такими, що заслуговують схвалення.

Повертаючись до інших положень, що визначають зміст функцій інспекцій, звертаємо увагу на те, що Положення ніяким чином не узгоджується як із змістом самого ЗУ, так і з статтями 20, 35 ЗУ, які в свою чергу, на жаль, – абсолютно абстрактні. Замість запобігання спричиненню шкоди об'єктам довкілля, виявлення джерел отруйних скидів та викидів, в тому числі і територій сільгоспугідь, отруєних внаслідок застосування хімічних речовин, положення надає право обстежувати не джерела, а підприємства,

установи і організації, військові та оборонні об'єкти, об'єкти органів внутрішніх справ, Державного департаменту з питань виконання покарань, СБУ та Державної прикордонної служби тощо з метою перевірки дотримання ними вимог законодавства ...

В той же час, ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" не містить ані чіткої правової форми перевірки, ані чіткої правової форми викладення цих вимог, що спричиняє на практиці численні порушення принципів законності. Але про що можна говорити, якщо ЗУ не містить ніякої інформації щодо спеціальних озброєних підрозділів...

Підпункт 2. п. 5 говорить про те, що інспекція замість обов'язку має право "виконувати... відбір проб, інструментально-лабораторні вимірювання показників складу та властивостей, у тому числі забруднюючих речовин" на об'єктах, що обстежуються [211] (адже обов'язок цього може виникнути у разі додаткової сплати). Отже, залишається незрозумілим, що слід розуміти під інструментально-лабораторними вимірюваннями показників складу та властивостей, які не підпадають під ознаку забруднюючих речовин.

Інспекція має право обмежувати чи зупиняти в установленому порядку діяльність підприємств, установ і організацій та експлуатацію об'єктів (п.п. 3, 4). Слід вкотре зауважити, що ЗУ не надає такого права. При цьому п. 3 містить застереження, що ці вимоги не поширюються на суб'єктів підприємницької діяльності (інвесторів), що провадять свою діяльність на умовах угод про розподіл продукції. Вказане застереження, по-перше, не узгоджується з п. "ж" ч. 1 ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", яким встановлено, що порядок обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів поширюється на всіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від їх підпорядкування та форм власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання природних ресурсів, з перевищенням нормативів гранично допустимих викидів впливу фізичних та біологічних факторів і лімітів скидів забруднюючих речовин.

Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що положення вищевказаного п. 3 обумовлені прийняттям ЗУ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" [217], яким ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" передбачено доповнити новою частиною такого змісту: "Повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та його органів на місцях, визначені у пункті "ж" частини першої цієї статті, не застосовуються до суб'єктів підприємницької діяльності (інвесторів), що здійснюють свою діяльність на умовах угод про розподіл продукції" (отже, незрозуміло, чи поширюються законодавчі положення на діяльність спеціальних підрозділів). ЗУ "Про угоди про розподіл продукції" [218] свідчить, що він не містить таких застережень, а ч. 2. ст. 29 цього закону неоднозначно встановлює, що "Шкода, заподіяна довкіллю у зв'язку з діяльністю інвестора, пов'язаною з виконанням угоди про розподіл продукції, підлягає відшкодуванню (компенсації) в повному обсязі за рахунок інвестора незалежно від плати за забруднення довкілля та погіршення якості природних ресурсів".

Таким чином, зміст вищезазначеного п. 3 та доповнення, внесенного ЗУ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України", суперечить п. "ж" ч. 1 ст. 20, ст. 50 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", грубо порушує приписи ЗУ "Про угоди про розподіл продукції" та статей 41, 66 Конституції України, якими встановлено, що: а) використання власності не може завдавати шкоди правам громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі; б) кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки. За таких умов положення п. 3 про Держекоінспекцію та п. 6 ЗУ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України", яким внесені незаконні положення, слід вважати неконституційними, а законодавчі положення та

відомчі нормативні акти у цій частині підлягають скасуванню.

У зв'язку із наведеним, вкотре акцентуємо увагу на тому, що закони мають відповідати Конституції України, вони мають бути точними, вони не повинні залишати ніяких сумнівів, вони повинні відповідати встановленим ст. 1 Конституції України принципам демократичного правління у правовій державі, а діяльність гілок влади "повинна бути обумовлена природою державного устрою, а не протиріччями й невизначеністю законів" [87, с. 196, 222-224, 585].

Інспекції, не маючи законодавчо встановленого права на обмеження або зупинення діяльності (за умов відсутності у ЗУ будь-яких пояснень щодо їх статусу), наділяються правом опломбовувати приміщення, устаткування та апаратуру підприємств, установ, організацій та об'єктів, стосовно яких було прийняте в установленому порядку (ким встановленому?) рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) їх діяльності (п. 4). Взагалі не визначено, в яких випадках діяльність підприємств підлягає обмеженню, а в яких – зупиненню. Така неврегульованість як законом, так і нормативно-правовими актами є фактичним створенням підстав для зловживань з боку контролюючих органів тощо.

Інспекції наділені правом зупиняти транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводити їх огляд, огляд знарядь добування об'єктів рослинного та тваринного світу на місцях їх добування, зберігання, перероблення та реалізації (п. 14). Не говорячи про абстрактність цих положень, нагадаємо, що ЗУ "Про державний кордон України" та МКУ щодо зазначеного містять чіткі установлення: здійснення догляду вантажу можливе тільки у разі, якщо є підстави вважати, що він становить небезпеку для життя і здоров'я людей, тварин та рослин, а також довкілля. У даному випадку слід говорити про відсутність підстав на такі дії. Зазначені висновки в повній мірі стосуються і п. 19, на підставі якого інспекція має право оглядати в пунктах пропуску через державний кордон, на митницях призначення та відправлення усі види транспортних (у тому числі авіаційних і плавучих) засобів з метою виявлення екологічно небезпечних і заборонених для вивезення з України та ввезення в Україну вантажів.

Інші аспекти незаконної діяльності інспекцій. Інспекції утримуються за рахунок Державного бюджету України (п. 14), але їм надано право надавати "платні послуги екологічного характеру" (п. 24), про що надалі буде більш детально викладено.

Розширення "повноважень з контролю" надалі здійснюється на підставі наказу Мінохоронприроди, яким затверджено Перелік основних питань для здійснення планових заходів державного нагляду [219], з посиланням на ст. 5 ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" від 5 квітня 2007 р. [203], яка встановлює засади "планових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю)" і визначає перелік основних питань для здійснення планових заходів.

Не надаючи відразу аналізу визначених наказом питань, звернемось до ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", який обумовлює повноваження органу державного нагляду. Зокрема, ЗУ передбачає право контролюючого органу вимагати від суб'єкта господарювання усунення виявлених порушень вимог законодавства (ми вже зазначали про абстрактність такого визначення); відбирати зразки продукції (закон не пояснює нічого з приводу зразків), призначати експертизу (яку та на предмет чого?), одержувати пояснення, довідки, документи, матеріали, відомості з питань, що виникають під час державного нагляду, накладати штрафні санкції та вживати заходи, передбачені законом (ст. 8).

Наказ, яким затверджено Перелік основних питань для здійснення планових заходів державного нагляду [219], містить 8 розділів або напрямків проведення державного контролю. Передусім доцільно визначити, що головною логічною метою діяльності Держекоінспекцій мало б бути попередження отруєння об'єктів довкілля від негативних чинників, яке б базувалось на результатах систематичних: лабораторних аналізів об'єктів довкілля, якими є земля, вода, атмосферне повітря; перевірках

нерухомих та рухомих джерел отруйних скидів та викидів; прийняття відповідних заходів за результатами проведених перевірок, в тому числі й здійснення адміністративних процедур, пов'язаних із підготовкою матеріалів для притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності та стягнення шкоди, спричиненої об'єктам довкілля, підготовкою розрахунків щодо розміру спричиненої шкоди тощо.

Так, розділ I "Контроль за використанням і охороною земель та за поводженням з придатними до використання пестицидами і агрохімікатами", зокрема, передбачає дії, не передбачені ні ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", ні ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності". Так, Мінприроди надає право озброєному формуванню перевіряти наявність: документів, що посвідчують право власності, право постійного чи тимчасового користування земельною ділянкою, та його державної реєстрації; рішень ОВВ та МР про надання земельних ділянок у власність чи користування; проекти відведення земельної ділянки; матеріали відведення та винесення в натуру меж земельної ділянки (акт визначення меж земельної ділянки в натурі (на місцевості) та закріплення її межевими знаками, акт передачі межевих знаків на відповідальне збереження); схеми землеустрою; договорів про сумісну діяльність, відповідність площі фактично займаної ділянки до наданої у власність чи у користування тощо.

Розділ III "Контроль за поводженням з відходами, небезпечними хімічними речовинами, непридатними до використання пестицидами і агрохімікатами" (придатні до користування отрутохімікати не враховуються) передбачає перевірку наявності законодавчих, нормативних актів та інших документів у сфері поводження з відходами та отрутохімікатами; дані лабораторних досліджень (незрозуміло яких і чиїх); матеріали попередніх інспекційних перевірок спеціальними підрозділами Мінприроди (хоча за логікою здійснення перевірки передбачає володіння ситуацією з боку перевіряючих) тощо (при тому, що інспекції не здійснюють контроль безпосередньо за місцями їх поховання, не приймають заходів з ліквідації критичного стану таких поховань, не говорячи про несанкціоновані поховання).

Суперечливими та абстрактними вбачаються положення розділу XI, який визначає аспекти "інструментально-лабораторного контролю". По-перше, отруєння об'єктів довкілля має бути доведено експертним шляхом, тобто, методом дослідження конкретних проб землі, води та атмосферного повітря у місці розташування джерел, якими здійснюються отруйні скиди та викиди у довкілля, зокрема, це стосується територій сільськогосподарських угідь, де здійснюється виробництво сільськогосподарської продукції ... Розділ містить положення щодо "відбирання проб та інструментально-лабораторних вимірювань", але що слід розуміти під такими діями і що слід розуміти під терміном "проби" - наказ не містить відомостей. Не містить жодних пояснень як наказ, так і ЗУ "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" стосовно поняття "встановлений норматив". Доречно зазначити, що метрологія (від гр. *métron* – міра та логія) – це наука про виміри, методи досягнення їх єдності й необхідної точності, методи передачі розмірів одиниць від еталонів зразковим і далі робочим засобам вимірювань.

Повертаючись до аналізу положення про Держекоінспекції, вважаємо за доцільне зупинитись на змісті п. 24, яким обумовлене право надання озброєними формуваннями "платних послуг екологічного характеру", "відповідно до законодавства". ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", як ми вже зазначали, не містить таких індульгенцій. Звертаючись до наказу Мінохоронприроди від 30 січня 2002 р. [220], яким затверджений Порядок надання платних послуг екологічного характеру територіальними органами Мінохоронприроди, ми бачимо, що "підстави" для їх здійснення обумовлені КМУ тільки 17 травня 2002 р. Дати прийняття свідчать про два фактори: Мінохоронприроди порушив чинне законодавство, а КМУ – їх узаконив.

Вищенаведеним наказом Мінохоронприроди встановлено, що кошти, отримані

за надання платних послуг екологічного характеру, надходять його територіальним органам на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в органах Казначейства (п. 4.1). Відразу зауважимо, що отримувані кошти є доходом і повинні підлягати оподаткуванню. Але на підставі п. 4.3. наказу отримані кошти використовуються на покриття витрат, пов'язаних із наданням платних послуг; оренду приміщень, комунальні послуги, послуги зв'язку, службові відрядження, проїзд міським пасажирським транспортом; оснащення інформаційними, технічними та програмними засобами, придбання устаткування, матеріалів, хімреактивів, засобів вимірювальної і обчислювальної техніки, телекомунікацій та зв'язку, транспортних засобів, паливно-мастильних матеріалів, лабораторного посуду, вогнепальної зброї, спеціальних засобів та засобів активної самооборони, придбання або пошиття форменного та спеціального одягу та взуття, засобів індивідуального захисту, спецхарчування; видання нормативно-правових документів, придбання науково-технічної літератури та інформації; перепідготовку кадрів та підвищення їх кваліфікації; організацію конференцій, семінарів, нарад, симпозіумів, ділових зустрічей з проблем охорони навколишнього природного середовища, охорони та раціонального використання природних ресурсів.

Звернемось до аналізу чинного законодавства. Так, ЗУ "Про систему оподаткування" [221] не містить вказівок щодо оподаткування "платних екологічних послуг". Стаття 18 ЗУ "Про бюджетну систему України" [222] (діяв впродовж до прийняття БКУ - до 21.06.2001 р.) так само встановлювала, що кошти мають витрачатись тільки на цілі і в межах, затверджених Законом. БКУ встановлено, що доходи Державного бюджету України, зокрема, включають доходи, що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори і обов'язкові платежі, а також від плати за послуги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету України тощо [223, ст. 29]. Згідно з БКУ бюджетною установою є орган, установа чи організація, визначені Конституцією України, а також установа чи організація, створені у встановленому порядку ОДВ, ОВ АРК чи МР, які повністю утримуються за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими (ст. 2).

І нарешті. По-перше, Конституцією України встановлений обов'язок сплачувати податки і збори (ст. 67). По-друге, ЗУ "Про джерела фінансування органів державної влади" [224], відповідно до конституційних положень, встановлює єдиний на території України порядок, згідно з яким забороняється використання бюджетних коштів для фінансування позабюджетних фондів; податки, збори та інші обов'язкові платежі зараховуються до бюджетів повністю, незалежно від їх цільового призначення; платежі, утримані із суб'єктів підприємницької діяльності, повинні перераховуватись до бюджету в першочерговому і беззаперечному порядку (ст. 23).

Вкотре акцентуємо увагу на тому, що інспекції утримуються за рахунок коштів платників податків і статус їх у цьому відношенні підпадає під статус бюджетної установи (вони є неприбутковими, а тому вони не мають права на отримання прибутку) [223, п.п. 6, ч. 1 ст. 2].

З наведеного бачимо, що: - порядок надання платних послуг екологічного характеру Мінекології затверджено в одноособовому порядку 30 січня 2002 р. [220]; - перелік груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання, який власне виправдовує дії Мінекології, затверджений постановою КМУ від 17 травня 2002 р. [225]. З обох документів видно, що отримувані бюджетною організацією кошти не визначені всупереч чинному законодавству доходами (при цьому слід відзначити, що фінансування цих установ передбачає не тільки виплату заробітної плати, але й покриття визначених постановою витрат).

Відповідно до постанови КМУ отримані кошти за надання платних послуг бюджетними установами мають право використовуватись нібито на покриття витрат, пов'язаних з їх організацією та наданням; на господарські видатки бюджетних установ на

утримання, обладнання, ремонт майна бюджетних установ (п. 3). Тобто, всупереч конституційним вимогам, нормативно-правовий акт обраний у якості інструмента для задоволення корисливих інтересів певних осіб ОБВ, а не державного бюджету.

Ідея надання платних послуг з боку ОБВ офіційно започаткована Концепцією [226]. Нею наголошено, що "Виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, створює умови для ... надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських послуг", які повинні сприяти "задоволенню потреб особи і суспільства" і повинні "бути платними ...". На думку розробників, "треба чітко законодавчо унормувати порядок надання органами виконавчої влади державних (управлінських) послуг" шляхом закріплення цих положень у спеціальному ЗУ "Про управлінські послуги громадянам"... І це проголошується незважаючи на те, що представники ОБВ у своїй більшості підпадають під категорію державних службовців, які за законом мають виконувати приписи ст. 3 Конституції України, отримуючи за це заробітну плату за рахунок державних коштів [178, ст. 1]. Таким чином, встановлюючи для контролюючих організацій можливість додаткового (поза бюджетом) незаконного отримання грошових коштів, - здійснюється різновид зловживання правом доступу до бюджетних коштів та правом розпорядження ними.

В.М. Гаращук [227] наголошує на тому, що справляння плати за надання адміністративних послуг характеризується "подвійною оплатою" за рахунок сплати громадянами податків, а потім ще і безпосередньої оплати надання відповідної послуги. Саме це визначає неконституційність справляння зазначеної плати. Він наголошує на тому, що ОБВ мають здійснювати свої повноваження у межах, встановлених ст. 6 Конституції України. Водночас, ст. 67 Конституції України встановлює, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Громадяни України, сплачуючи податки, виконують свій конституційний обов'язок, а реалізувати право на безкоштовне одержання послуг, яке визначено як Конституцією, так і іншими законодавчими та підзаконними нормативно-правовими актами, не можуть.

Наведеної точки зору дотримується й В. І. Курило. Так, у монографії "Адміністративні правочини у сільському господарстві України : сучасна парадигма" автор акцентує увагу на тому, що справляння плати за надання адміністративних послуг є "подвійною оплатою", яка складається із сплачених громадянами податків, а потім ще і безпосередньої оплати надання відповідної послуги органом державної виконавчої влади. "Стає очевидним, що державні органи стягують плату за адміністративні послуги незаконно" [174, с. 376].

Попри все, в наукових статтях В.Б. Авер'янова [120, 177, 179, 228-230] простежується підтримка узаконення платних адміністративних (або управлінських) послуг. Так, у статті "Нові риси предмета українського адміністративного права" автор наголошує, що "... дефініція "послуги" досить точно акцентує увагу на виконанні обов'язків держави перед приватними особами. На його думку, діяльність із надання послуг, насамперед, адміністративних, можна умовно назвати "публічно-сервісною" [230, с. 65]. Таку діяльність автор умовно називає "публічно-сервісною" (від лат. "serve" - служити). На думку автора, "подібний акцент на публічно-сервісній спрямованості адміністративного права ніяк не суперечить і етимології назви даної галузі. Адже основне значення латинського слова *administratio* - служіння, надання допомоги" [220, с. 38]. Варто зауважити, що з будь-якою вимогою із задоволення конституційних прав та гарантій фізична або юридична особи звертаються не до абстрактної категорії «держава», а саме до представників державних інституцій. На жаль, ст. 6 Конституції не містить жодних приписів, що обов'язки та відповідальність держави делеговані представникам державних інституцій.

Підтримуючи авторські міркування щодо необхідності заміни "державноцентристської" ідеології на "людиноцентристську", ми не можемо погодитись з баченням, що надання платних адміністративних послуг сприятиме

"людиноцентристській" ідеології. Ми вважаємо, що здійснення проголошеної автором реформи без кардинального перегляду матеріальних норм, в тому числі і положень Основного Закону, є нонсенсом.

Так само важко погодитись із тим, що дефініція "послуги" може застосовуватись по відношенню до обов'язків посадових та службових осіб. По-перше, термін "дефініція" означає дослівно: "Стисле логічне визначення, яке містить найістотніші ознаки визначуваного поняття" [79]. По-друге, - іншомовний термін "to serve" означає (мовою оригіналу): "1) служить в доме (у кого-л.), быть слугой; 2) состоять на государственной службе, работать; 3) состоять на службе в рядах Вооруженных Сил, служить в армии" [231, с. 638]. По-третє, ЗУ "Про захист прав споживачів" під послугою розуміє надання (передачу) матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб [232, п.17 ст. 1].

За відсутності підстав, КМУ схвалює Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг ОБВ [233]. Яким документом? Просто розпорядженням... З огляду на вищевикладене, можна зробити висновок, що обов'язки посадових осіб гілок влади, що впливають із приписів Основного Закону, не слід ототожнювати з обов'язками виробників, продавців товарів, виконавців робіт та інших осіб, що надають послуги економічного характеру.

А.І. Єлістратов стосовно послуг, які можуть розглядатись з позицій адміністративного права, пояснює, що під ними слід розуміти різноманітні послуги, що надаються громадянам правлячою владою [234, с. 48-50]. Автор відзначає: "При недостатньому розвитку адміністративного права ми нерідко знаходимо в публічних відносинах тільки один обов'язок, без відповідного йому права. Адміністративне право обумовлює обов'язок правлячої влади надавати громадянам ці послуги і регулює відносини між органами влади і особами, що користуються даними послугами. Сукупність юридичних норм, що регулюють ці питання, становить право публічних служб". Під послугами, що повинна надавати влада, А.І. Єлістратов називає боротьбу з інфекційними захворюваннями, санітарні послуги населенню шляхом оздоровлення житла та фабрик, відкриття шкіл та університетів, оскільки це сприяє духовному розвитку громадян, надання продовольчої допомоги, надання житла найбільшій, обов'язкове страхування робітників тощо. Ці послуги мають здійснюватись державою в інтересах економічного благополуччя держави та її громадян. В той же час, з позицій правової та демократичної держави важливо уявити, що для виконавчої влади – це є лише виконанням обов'язків по відношенню до громадян.

Держава в особі її виконавчих органів, точніше, в особі посадових та службових осіб, має забезпечити реалізацію приписів ст. 1, 3, 50 Конституції України з врахуванням, що її громадяни сплачують податки; при цьому слід розуміти, що на громадян України, окрім податку на доходи, додатково лягає тягар сплачувати ще й ПДВ та витрати, які включені до валових витрат на утримання та експлуатацію фондів природоохоронного призначення [46, п. 5.4.5.]. Використання поняття "державна", як ми раніше зазначили, у субстанційному значенні, без конкретизації того, що ці дії мають здійснюватись саме посадовими та службовими особами гілок влади, про що умовчує Основний Закон, – на сьогодні є основною проблемою законності у вітчизняному законодавстві, зокрема, це безпосередньо стосується галузі адміністративного права.

Таким чином, на сьогодні ми маємо: а) суперечливий, безсистемний та неякісний ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища"; б) за відсутності законодавчого дозволу спеціальні озброєні з контрольними функціями підрозділи, яким, замість безпосереднього виконання обов'язків із захисту об'єктів довкілля, надане право виконувати їх (повноваження, компетенцію) за плату ("платні екологічні послуги"; в) наявність численних контролюючих органів і відсутність єдиного офіційного національного органу, який би мав здійснювати заходи з охорони довкілля та контролювати діяльність всіх інших органів, зокрема, у сфері, м'яко кажучи,

розбазарювання національних багатств; г) ЦОВВ, який не має обов'язків, зокрема, відносно захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, але наділений правом давати дозвіл на їх використання; д) і, нарешті, як підсумок, ми маємо результати діяльності ЦООВ, які за словами голови РПУ В. Симоненко [235] характеризуються, зокрема, наступним: - сумарні викиди в атмосферу за останні роки істотно зросли й становили в 2007 р. більш як 7 млн. тонн; - постійно знижується якість води (в 2007 р. до 30 % вод у природних об'єктах не відповідали санітарно-гігієнічним нормам); - водною і вітровою ерозією уражені майже 15 млн. га, що становить 35 % сільгоспугідь; за останні 15 років уміст гумусу знизився в середньому на 20 %, що негативно впливав і продовжує впливати на продуктивність кожного гектара сільгоспугідь; - тільки в 2007 р. небезпечних відходів I-III класів небезпеки утворилося більш як 2,5 млн. тонн, що в перерахунку на 1 кв. км території становить 4,3 тонни тощо. Автор констатує, що Мінохоронприроди не володіє інформацією щодо стану об'єктів довкілля, про що свідчить остання національна доповідь, яка була підготовлена відомством за 2004 р. [60], і це не є випадковим: "якщо говорити відверто, немає даних навіть для її складання. При цьому за останні три роки виконання природоохоронного законодавства, хоч як це сумно визнавати, значно погіршилося". Міркування автора підтверджуються матеріалами дослідження.

В чому ж загальні причини? Методи управління та тотального контролю, за умов неймовірного зростання структур влади та їх чисельності, численна невиправдана їх ліквідація та реорганізація залишаються незмінними від радянської доби і продовжують прогресувати. Як і раніше, посадові особи гілок влади на підставі Основного Закону та чинного законодавства звільнені як від обов'язків, так і від відповідальності. Наявність корупції, існування якої з року в рік визнається самою законодавчою владою [236] і в той же час яка сприяє їй шляхом впровадження незаконних норм у чинне законодавство, реалізація яких призводить до величезних соціально-економічних втрат, реально гальмує розвиток держави, має вкрай негативні політичні наслідки довготривалої дії.

Закінчуючи розділ, доцільно звернутись до праці "Французское административное право", в якій Г. Бребан, відомий французький учений та практик-адміністративіст, викладає французьку систему управління, основою якої з часів Революції 1789 р. став принцип відповідальності влади за свої дії. Криза управлінської діяльності, зокрема, це стосувалось і законності, змусила уряд замислитися щодо шляхів модернізації управлінських структур [237, с. 10]. Як зазначає автор, "Закріплення обов'язків у юридичній формі пов'язане з необхідністю розв'язання декількох проблемних ситуацій. По-перше, такі обов'язки встановлюються в ім'я забезпечення загальних цілей по всіляких аспектах в інтересах: громадян, які взагалі зацікавлені в тому, щоб застосовувалися закони й щоб адміністрація діяла відповідно до правових норм; платників податків, тому що ці норми мають своєю метою, зокрема, недопущення марнотратства державних коштів, тобто коштів, які стягуються й накопичуються у вигляді податкових надходжень, і, нарешті, громадян як підданих, зацікавлених у тому, щоб їх стосунки з органами державного управління мали міцні і законні підстави" [237, с. 168]. Говорячи про зміст обов'язків, Г. Бребан відзначає, що "Обов'язки можна розглядати у двох основних аспектах: в аспекті принципу законності, тобто пов'язаності апарату управління законом, і в аспекті принципу відповідальності, згідно з яким адміністрація у випадку заподіяння нею збитку, особливо внаслідок провини або недоглядів по службі, зобов'язана відшкодувати збиток" [237, с. 169]. Ці два принципи можна доповнити третім, який хоча і є похідним, але істотно доповнює два перших, - "принципом юрисдикційного контролю, тому що ефективність моральних вимог краще забезпечується в тому випадку, якщо за якість виконання обов'язків передбачені санкції. Обидва принципи - і законності, і відповідальності - відносяться до сфери обов'язків. Г. Бребан зауважує, що можна було б обмежитися простою декларацією того, що адміністрація зобов'язана дотримуватись закону й виконувати свої обов'язки, - але така

система буде малоефективною, якщо за дотриманням зазначених принципів не стоїть судове втручання, засноване на різних видах юрисдикційного контролю [237, с. 170]. Законність складається із сукупності обов'язків, дозволів і заборон [237, с. 170]. І як обов'язковий елемент цієї конструкції: якщо спричинена будь-яка шкода (моральна, матеріальна) – вона має бути відшкодована винною особою [237, с. 218].

ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" завданням законодавства, зокрема визначає необхідність запобігання і ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності на об'єкти довкілля (ст. 1), але ст. 20 ЗУ, яка визначає компетенцію СУ ДООУ в галузі екології та природних ресурсів, охорони середовища та використання природних ресурсів обходить стороною такі важливі аспекти. Положення про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі так само не містить таких відомостей [238, с. 232].

2.3. Проблемні питання законодавчого регулювання адміністративних процедур у справах, пов'язаних з порушенням законодавства про захист об'єктів довкілля

Перш ніж розпочати аналіз визначених розділом питань, доцільно навести деякі положення, які регулюють здійснення регламентації адміністративних процедур у французькому адміністративному праві. Г. Бребан відзначає, що регламентація адміністративних процедур і форм управлінських рішень полягає перш за все у жорсткому регулюванні сфери діяльності адміністрації; розподілі обов'язків усередині адміністрації, тобто, як розподіляються обов'язки серед окремих управлінських ланок [237, с. 197]. У склад процедур, як зазначає автор, входить також і процес прийняття рішень, що передують ухваленню рішення адміністрацією [237, с. 199].

Сфера діяльності державної адміністрації жорстко обмежена й обкреслена із трьох позицій. По-перше, стосовно законодавчої влади. Тобто, у цю сферу орган управління не має права втручатись. По-друге, державна адміністрація не має права втручатись у сферу діяльності судових органів. Нарешті, державна адміністрація не має права втручатись в сферу діяльності приватних осіб, наприклад, втручатись у внутрішню діяльність якої-небудь асоціації або профспілки [237, с. 198]. Розподіл обов'язків усередині ланок державної адміністрації регулюється принципом, відповідно до якого внутрішні обов'язки розподілені й зафіксовані у жорсткій формі; будь-яка форма обов'язків, пов'язаних з реалізацією публічної влади, відповідає певному роду діяльності [237, с. 198]. Делегування обов'язків може бути тільки на підставі закону [с. 199].

Серед таких процедур автор виокремлює дві категорії: норми, які складають право на захист, і норми, що забезпечують консультативні процедури [237, с. 200], відповідно до яких до ухвалення рішення орган державної адміністрації повинен проконсультуватись з іншими органами, які виступають у якості колегіальних або дорадчих. Слід також відзначити, що під процедурами адміністративне право також розуміє технічні процедури щодо визнання адміністративного акту незаконним, процедури накладення дисциплінарних санкцій тощо [237, с. 203]. Під формою адміністративних рішень адміністративне право розуміє саме форму адміністративного рішення, яке може бути викладене як у письмовій формі, так і усній [237, с. 200]. Закон від 11 липня 1979 р. щодо цього встановив обов'язок щодо їх мотивування, оскільки це сприяє поліпшенню відносин між адміністрацією й громадянами [237, с. 202].

У реалізації зазначених заходів велике значення має закріплення обов'язків в юридичній формі, оскільки це пов'язується з необхідністю вирішення декількох проблемних ситуацій [237, с. 168]. Обов'язки, як зазначає Г. Бребан, "можна розглядати у двох основних аспектах: в аспекті принципу законності, тобто, зв'язаності апарату управління законом, і в аспекті принципу відповідальності", оскільки у випадку заподіяння збитку, особливо внаслідок провини або недоглядів по службі, винні зобов'язані відшкодувати збиток [237, с. 169]. Наведені принципи, як зазначає автор, мають причинний зв'язок з іншим принципом, який їх доповнює, - це принцип юрисдикційного контролю, оскільки ефективність моральних вимог краще забезпечується в тому випадку, якщо за неякісне виконання обов'язків передбачені санкції.

Важливо те, що у разі, якщо адміністрація "не забезпечує виконання рішень, пов'язаних з обов'язками служби, вона несе за це відповідальність [237, с. 174]. Що заслуговує на увагу: "незаконный характер акта автоматически влечет за собой ответственность администрации. Исходным является требование об аннулировании акта, а затем о выплате возмещения, однако можно избежать первой стадии и немедленно потребовать выплаты возмещения, в случае если установлен факт, что имеется потерпевший от действия незаконного акта. В этом случае можно в любое время ссылаться на незаконность акта вне зависимости от правила относительно соблюдения

сроків судового розгляду актів, підлягаючих скасуванню" [237, с. 218].

Державний службовець, який здійснив злочин, правопорушення чи проступок притягується до відповідальності, зокрема, за підкуп, хабарництво, добування особистої вигоди з посадового становища, словом, усі дії, що полягають у зловживанні владою з метою одержання грошей, вигоди або інших переваг, або ж з метою поширення тиску на будь-кого на загальних підставах [237, с. 314]. Фінансова відповідальність службовців має велике практичне значення. Мова йде про те, якою мірою їх дії можуть створювати несприятливі наслідки для майнової маси, що перебуває в їхній особистій власності.

Звернемось до праці В.П. Тимощука "Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України" [238]. З огляду на назву праці, зазначене дослідження можна було б вважати революційним у адміністративно-правовій науці стосовно сутності адміністративних процедур, але ознайомлення з працею дає підстави вважати, що автор і досі оперує пострадянськими поняттями "державного" або "соціального управління": "...адміністративний орган впливає на приватну особу", а тому "постає проблема гарантування прав та законних інтересів особи" [238, с. 19]. Залишаючи без уваги такі важливі аспекти процедурної діяльності адміністративного органу, як чітке виконання обов'язків, що випливають з положень ст. 3 Конституції України (права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави), - автор наголошує на тому, що гарантування прав та законних інтересів особи є "одним з найважливіших завдань адміністративно-процедурного законодавства" [238, с. 19].

Що є дивним? В.П. Тимошук, стверджуючи, що його міркування "ґрунтуються на західному досвіді", пропонує під адміністративною процедурою розуміти те, що підтримується і іншими фахівцями: "адміністративна процедура - це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ" [238, с. 24]. При цьому автор робить висновок, що "адміністративна процедура не стосується внутрішньоорганізаційної діяльності адміністрації" [238, с.22] .

Відомі російські фахівці з питань адміністративного права І.Л. Бачило, Н.Г. Саліщева та Н.Ю. Хаманєва [239, с. 9] під адміністративною процедурою розуміють порядок розгляду ОБВ конкретних індивідуальних справ, пов'язаних зі зверненнями громадян і організацій у відповідний орган з метою реалізації або захисту своїх прав і законних інтересів. На думку авторів, адміністративні процедури "у більш широкому значенні" означають порядок здійснення ОБВ посадовою особою встановлених для нього повноважень. Як ми бачимо, у міркуваннях авторів відсутні такі поняття, як: обов'язки, відповідальність (кримінальна, адміністративна, майнова), процедурні питання реалізації публічних та приватних інтересів тощо.

У попередніх розділах ми акцентували увагу на тому, що законодавче регулювання охорони середовища орієнтоване перш за все на реалізацію природноресурсових питань, на ліквідацію наслідків впливу негативних факторів, а не на їхнє попередження. Констатація наявності отруєння об'єктів довкілля є виявленням юридичного факту, що, за словами О.Ф. Скакун, породжує суб'єктивне юридичне право з однієї сторони та суб'єктивні юридичний обов'язок та суб'єктивну юридичну відповідальність з боку посадових осіб [240, с. 350]. В. Б. Ісаков пов'язує з настанням юридичного факту "виникнення обов'язку державного органу прийняти відповідне рішення" [241, с. 140]. З наведеним слід погодитись.

Звертаючись до положення про Держекоінспекцію [211, п. 5], ми бачимо, що законодавчі положення на розсуд СУ ЦОВВ набувають іншої трансформації: окрім права складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення та виносити по них рішення додається право уживати заходів досудового врегулювання; здійснювати фотографування, звукозапис, відеозапис порушень вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Крім цього ми визначаємо, що Держекоінспекція має право передавати до правоохоронних органів матеріали про діяння, у яких вбачаються ознаки злочину (незрозуміло якого). Посадові особи мають право вилучати в установленому порядку (підстави не визначені) в осіб, які порушили вимоги законодавства про охорону середовища, знаряддя добування природних ресурсів (яких?), об'єктів рослинного та тваринного світу, транспортні (у тому числі плавучі) засоби, обладнання та предмети, що є знаряддям незаконного добування об'єктів рослинного та тваринного світу, незаконно добуті природні ресурси і продукцію, що з них вироблена, а також відповідні документи (ліцензії, дозволи). Яким чином здійснюються означені дії – положення не надає відповіді, незважаючи на те, що вони за своїм характером містять процесуальну ознаку. В той же час, ст. 375 МКУ чітко обумовлює, що у справі про порушення митних правил процесуальні дії проводяться з метою отримання доказів, необхідних для правильного вирішення цієї справи, зокрема, що стосується вилучення товарів, транспортних засобів і документів (п. 3).

З огляду на факти, які свідчать про грубе порушення чинного законодавства, зокрема, стосовно надання прав на носіння та застосування зброї, проведення процесуальних та оперативних дій (фотографування, звукозапис, відеозапис, вилучення доказів тощо) вбачається, що ці дії за законом можливі тільки за умов, якщо є: а) "наявність підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності"; б) заведена оперативно-розшукова справа [242, ст. 8, 9]. Так, згідно із ст. 8 ЗУ "Про оперативно-розшукову діяльність" підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, мають право: зокрема відвідувати жилі та інші приміщення за згодою їх власників або мешканців для з'ясування обставин вчиненого або такого, що готується, злочину, а також збирати відомості про протиправну діяльність підозрюваних або осіб, щодо яких проводиться перевірка (п. 6); здійснювати візуальне спостереження із застосуванням фото-, кіно- і відеозйомки, оптичних та радіоприладів, інших технічних засобів (п. 11); застосовувати засоби фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю на підставах і в порядку, встановлених законами про міліцію, Службу безпеки, Державну прикордонну службу України, державну охорону ОДВ України та посадових осіб (п. 18). Слід зазначити, що порядок проведення оперативних заходів має здійснюватись виключно з метою отримання розвідувальної інформації для забезпечення зовнішньої безпеки України, запобігання і припинення терористичних актів, розвідувально-підбивних посягань спеціальних служб іноземних держав та іноземних організацій, зазначені заходи можуть здійснюватись в порядку, узгодженому з Генеральним прокурором України та Головою ВСУ.

Загальновідомо, що Конституція України є основним джерелом національного права в цілому. При цьому, Україна, як демократична та правова держава, гарантує, що прийняті закони та нормативно-правові акти мають відповідати Конституції України (ст. 1, 8). Проте, п. "и" ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" наділяє СУ ОДУ в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів правом здійснення судочинства. В той же час, із змісту ст. 92 Основного Закону держави вбачається, що виключно законами України визначаються, зокрема, питання організації і діяльності ОВВ, основи державної служби; судоустрій, судочинство, статус суддів. Конституція України, встановлюючи єдиний порядок здійснення правосуддя виключно судами, одночасно встановлює заборону на делегування функцій судів іншим органам та посадовим особам (ст. 124). При цьому юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

КСУ відзначає, що "Положення про поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, означає, що до юрисдикції ... "судів загальної юрисдикції належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер" [243]. Важливість судового рішення, як пояснює ВСУ, є "найважливішим актом правосуддя, покликаним забезпечити захист гарантованих

Конституцією України прав і свобод людини, правопорядку та здійснення проголошеного Конституцією принципу верховенства права. Рішення є законним тоді, коли суд, виконавши всі вимоги процесуального законодавства і всебічно перевіривши обставини, вирішив справу у відповідності з нормами матеріального права, що підлягають застосуванню до даних правовідносин, а при їх відсутності - на підставі закону, що регулює подібні відносини, або виходячи із загальних засад і змісту законодавства України" тощо [244].

Сила судового рішення, яке вступило в законну силу становить одну з корінних вимог юридичного порядку. Рішення суду має користуватися належним авторитетом. І, без сумніву, самі суди повинні подавати приклад поваги до законної сили судових рішень, тому що їх мінливість і розбіжності негативно впливають на авторитет судової гілки влади [245, с. 21].

Доречно відзначити, що Конвенція про захист прав людини, яка є частиною вітчизняного законодавства, встановлює, що "Кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом...", який вирішить суперечки щодо його прав та обов'язків або встановить обґрунтованість звинувачень ... (ст. 6) [246].

Попри все, КУпАП від 7 грудня 1984 р. [131] надає право посадовим та службовим особам здійснювати судочинство, що не відрізняється від положень АК УРСР 1927 р. [20, арт. 44, 45, 46], який надавав так само право здійснення судочинства посадовим та службовим особам виконавчої влади.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення, на думку В.К. Колпакова, є "... особливим різновидом адміністративного процесу... адміністративному провадженню не властиві складна процедура розслідування справ, спрощено порядок порушення, а нерідко і розгляду справи" (2000 р.) [184, с. 333-334]. Адміністративний процес автором ототожнюється з "юрисдикційним процесом органів управління" (у "вузькому розумінні"), під "широким розумінням" слід вважати "будь-яку діяльність виконавчо-розпорядчих органів із реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто, адміністративний процес виступає як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ" [184, с. 313, 314]. Надалі автор відзначає, що "Для різних категорій адміністративних справ існують відповідні процедури" [247, с. 312] або правила, які закріплюються в нормативних актах і "... виступають як адміністративно-правові норми" [184, с. 312], їх слід вважати адміністративно-процесуальними нормами, оскільки вони регламентують "порядок вирішення адміністративних справ, порядок реалізації матеріальних норм адміністративного права" [184, с. 313].

Як ми бачимо, застосуванням словосполучення "особливий різновид адміністративного процесу", як сутності сучасного бачення, ухвалюється факт порушення конституційних вимог, що, зокрема, видно з пояснень щодо "спрощеного порядку розгляду справи". В той же час, у монографії "Адміністративно-деліктний правовий феномен" (2004 р.) В.К. Колпаков, переосмислюючи попередні бачення, констатує, що на сьогоднішній день КУпАП фактично є "кодексом етатистських цінностей старої і вже віджилої тоталітарної системи, в якій правові відносини формувалися за принципом "заборонено все, що не дозволено законом", а втручання держави в усі сфери суспільного буття, прав і свобод людини було нормою" [247, с. 306].

На жаль, державна та правова політика стосовно позасудового провадження знайшла відповідне місце навіть у лексичних матеріалах. Під адміністративною юрисдикцією розуміється "передбачена законом або іншим правовим актом правомочність органів державного управління розглядати індивідуальні адміністративні справи [79], що не узгоджується з наведеним поясненням терміну "юрисдикція" (право чинити суд, давати правову оцінку фактам). Згідно з ВРЕ під адміністративною юрисдикцією слід розуміти "встановлену правовими нормами діяльність органів

державного управління і їх посадових осіб по вирішенню індивідуальних адміністративних справ і застосуванню відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку (Н. Г. Саліщева) [19].

Всепроникнення минулого у сучасне або феномен схвалення науковцями курсу підтримки репресивного режиму можна пояснити висловлюванням А.М. Колодія: "... існування протягом тривалого часу командно-бюрократичної управлінської системи призвело до звеличення публічного, особливо адміністративного права, за рахунок правового захисту інтересів особистості та колективів, до надмірного державно-апаратного адміністративного втручання у різноманітні сфери права та юридичної регламентованості відповідних ним відносин, що негативно впливає не тільки на економіку, а й на політику..." (1998 р.) [248, с. 43, 61].

З огляду на вищевикладене, спробуємо проаналізувати у часі генезис (грец. *génésis*) правової думки відносно "управлінської" концепції адміністративного процесу або позасудового провадження. Так, ще у 1949 р. С. С. Студенікін у праці "Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права" наголошує, що "виконавчо-розпорядницька діяльність здійснюється на підставі певних процесуальних правил, сукупність яких складає адміністративний процес" [249, с. 44].

А. Є. Луньов (1961 р.), задовольняючи власне державну та правову політику, наголошує на тому, що каральна діяльність або застосування каральних санкцій покладено саме на виконавчо-розпорядчі органи радянської держави, а тому "Така точка зору є пануючою в радянській юридичній літературі" [250, с. 45].

У 1968 р. набуває прояву "управлінсько-процесуальна" концепція, яка викладена В. Д. Сорокіним у монографії "Проблемы административного процесса": "... административный процесс не может не отражать характерных черт исполнительной власти, подобно тому, как, скажем, гражданский и уголовный процессы отражают особенности власти судебной" [251, с. 14].

У 1979 р. Л.В. Коваль проголошує точку зору державної правової політики або примусово-сформовану, відповідно до політичного періоду, позицію науковців: "Переслідування стає не тільки правом, але й обов'язком державних і громадських органів, на які покладене здійснення адміністративно-юрисдикційних правообов'язків" [252, с. 40].

А. П. Шергін у 1979 р. наголошує на тому, що під сутністю юрисдикції слід розуміти "розгляд справи про правопорушення" та прийняття рішення [253, с. 9]; "Примусова реалізація права, так само як і юрисдикція, неможливі без владної діяльності компетентних державних органів, і в цьому однаковості майже всі правознавці" [252, с. 10].

У 1990 р. М. Я. Масленніков наголошує на тому, що "Адміністративна юрисдикція являє собою невід'ємну частину виконавчо-розпорядчої діяльності", це "самостійне процесуальне явище в межах системи радянського адміністративно-процесуального права" [254, с. 11]. "Адміністративно-юрисдикційний процес" автор визначає "специфічним видом процесуальної діяльності" [254, с. 5]. Під провадженням у справах про адміністративні правопорушення він розуміє систему "адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми та методи відповідних державних органів, їх посадових осіб та представників громадськості по порушенню та розгляду справ про адміністративні проступки, застосуванню до винних осіб справедливих заходів адміністративної відповідальності та їх виконанню в цілях боротьби з адміністративними правопорушеннями та комуністичного виховання трудящих" [254, с. 13].

Ю.М. Козлов (1999 р.) під адміністративним процесом розуміє врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність посадових осіб, що здійснюють розгляд різного роду індивідуальних адміністративних справ, які виникають у сфері державного

управління, в порядку реалізації завдань та функцій виконавчої влади. За думкою автора, ці показники зближують її із судово-процесуальною діяльністю, тобто, це юрисдикційна діяльність [255, с. 96-98].

Автори навчального посібника "Державне управління в Україні" (1999 р.) [256, с. 340-351] наголошують на тому, що сучасний стан інституту адміністративної відповідальності не відповідає об'єктивним потребам розвитку демократичного суспільства. На думку авторів, причина полягає в тому, що поняття адміністративного проступку у КУпАП ототожнюється із поняттям адміністративного правопорушення, а тому вони пропонують застосовувати термін "проступок", а не два терміни, як це має місце в чинному КпАП, та прийняти "Кодекс України про адміністративні проступки". Про неконституційність позасудового провадження, що здійснюється посадовими та службовими особами ОВВ – відсутні жодні пропозиції...

І. В. Панова (2000 р.) ототожнення діяльності по управлінню із процесуальною діяльністю вважає цілком виправданим; подібне трактування адміністративного процесу є найбільш правильним, на її думку, оскільки воно відбиває все різноманіття управлінської діяльності. Авторка вважає, що основною особливістю адміністративного процесу є те, що він є специфічним засобом здійснення виконавчої влади [257].

А.М. Бандурка та Н.М. Тищенко (2001 р.) наголошують на тому, що "Переважно управлінський характер адміністративно-процесуальної діяльності обумовлює більш складну структуру адміністративного процесу у порівнянні із процесами кримінальним і цивільним" [258, с. 32].

Н.Г. Саліщева та Н.Ю. Хаманєва (2001 р.) відзначають, що сутність адміністративної юстиції "не сводиться тільки к деятельности общих судов по рассмотрению административно-правовых споров" [259, с. 22-26, 46].

Д. Галліган, В.В. Полянський та Ю.Н. Старилов (2002 р.), визнаючи, що під адміністративним процесом слід розуміти систему судових органів (адміністративна юстиція), які розглядають адміністративні справи, відзначають, що вони "виникають у процесі адміністративно-процесуальної діяльності органів виконавчої влади" [260, с. 289-299].

Є.В. Курінний (2002 р.), звеличуючи роль адміністративного права, наголошує на тому, що всі інші галузі права є сателітними, оскільки вони не можуть повністю забезпечити власний автономний розвиток, а внаслідок цього вони знаходяться у відчутній залежності від адміністративного права, як "метропольної" управлінської галузі [261, с. 11]. Оновлення адміністративного права автор пов'язує, зокрема із введенням інституту платних управлінських послуг [261, с. 23-34].

Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.Н. Гаращук та інші автори підручника "Административное право Украины" відзначають, що адміністративний процес є видом юридичного процесу і має всі властиві останньому ознаки (2003 р.) [262, с. 206]. Адміністративний процес ними ототожнюється з поняттям "юрисдикційного адміністративного процесу", а останній пов'язується з поняттям адміністративної відповідальності, під якою вони розуміють накладення адміністративного стягнення [262, с. 211].

А. І. Миколенко (2004 р.), як і певна кількість фахівців, вважає, що КУпАП є "синтезом матеріальних та процесуальних норм" [263, с. 21], а тому пропонує виділити в рамках системи права України самостійну галузь права "адміністративно-процесуальне право", а КУпАП перейменувати у "Кодекс Украины об административном принуждении" [263, с. 23].

Слід відзначити, що за умов тоталітарного режиму доктор юридичних наук А.М. Васильєв спромігся протистояти державній правовій політиці, відзначаючи, що "немає достатніх підстав, щоб погодитись із прагненням будь-яку процедуру прийняття юридично значущого рішення державними органами, навіть якщо немає її повної регламентації, розглядати як процесуальну форму" (1973 р.) [264, с. 184]. З наведеним

слід погодитись.

Наслідком незгоди науковців з державною політикою, як відзначають Б. Комаров [47], В. Є. Борейко [265] та Л. Грехем [266], був арешт, звинувачення у злочинах, які вони не здійснювали, розстріл, заслання, створення перешкод для здійснення наукової діяльності тощо. Безперечно, що погляди науковців базувались на пануючій в СРСР комуністичній (марксистсько-ленінській) ідеології, яка визначалась "політикою пануючого класу ..." або "введеною в закон волю пануючого класу" [267, с. 3].

Підсумовуючи наведене, зупинимось на аналізі праці Н. Г. Саліщевої "Административный процесс в СССР" (1964 р.) [268], до аналізу якої звертаються майже всі науковці з метою обґрунтування своїх сучасних наукових досліджень. В основу "юрисдикційної" концепції Н.Г. Саліщевої покладено наступне: - адміністративний процес є особливим видом виконавчої і розпорядчої діяльності, пов'язаної безпосередньо з можливістю реалізації у примусовому порядку адміністративно-правових актів, що визначають права та обов'язки учасників "матеріальних адміністративних відносин"; адміністративний процес – це "розгляд державними органами суперечок, що виникають при розв'язанні індивідуальних справ, а також застосування примусових заходів" [268, с. 11]; - адміністративний процес є "регламентована законом діяльність по вирішенню спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також у застосуванні заходів адміністративного примусу" [268, с.12]; - "адміністративне провадження" порівнюється із судовим провадженням у справі; при цьому різниця між процесом і провадженням, на думку автора, полягає у тому, "що провадження регулюється за допомогою організаційних норм, які становлять певну групу норм матеріального адміністративного права [268, с. 9]; - слід розрізняти адміністративне провадження як процес діяльності виконавчих і розпорядчих органів і адміністративний процес як діяльність із вирішення спорів, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, а також по застосуванню заходів адміністративного примусу" [268, с. 13]. Остаточний висновок автора відображає сутність епохи: "У нас уже склався адміністративний процес як інститут радянського адміністративного права" [268, с. 43]. В рецензії на працю Н. Г. Саліщевої відзначається: "Отже, і адміністративне провадження, й адміністративний процес являють собою свого роду правозастосовну діяльність органів державного управління", адміністративний процес є "фактичною діяльністю уповноважених органів держави по застосуванню адміністративно-правових норм" [269].

Через шість років після появи роботи Н. Г. Саліщевої автор праці "Административная ответственность в СССР" (І.А. Галаган) наголошує на тому, що процесуальні норми, на підставі яких здійснюється застосування заходів відповідальності, слід вважати нормами "процесуально-карального права" [270, с. 26]. Провадження у справах про адміністративні проступки визначається автором як самостійний інститут радянського адміністративно-процесуального права, "покликаним здійснювати специфічні завдання юрисдикційного характеру " [270, с. 27]. Норми провадження у справах про адміністративні проступки регулюють "суспільні відносини в сфері радянського державного управління, які складаються в ході боротьби із специфічним різновидом правопорушень - адміністративними провинами" [270, с. 27]. Надалі автор висловлює думку, яка і сьогодні активно підтримується сучасними фахівцями, - "... основне призначення процесуальних норм провадження у справах про адміністративні проступки полягає в тому, щоб регламентувати застосування матеріального закону про адміністративну відповідальність"; "провадження у справах про адміністративні проступки слід розглядати в якості окремого правового явища в системі радянського адміністративного процесу" [270, с. 28, 35].

Закінчуючи огляд праць адміністративістів радянського періоду та фахівців сучасності, звернемось до праць А.І. Єлістратова. Автор наголошує на тому, що метою

адміністративного права є впорядкування відносин між правлячою владою та обивателем у справах державного управління [204, с. 5-12]. Розвиток адміністративного права, "як регулятора відносин між правлячою владою і громадянами в державному управлінні", залежить від "скорочення галузі актів уряду, від помірному користування правлячою владою надзвичайним указом і від укріплення авторитету закону і народного представництва" [204, с. 24]. Науковець акцентує увагу на тому, що повинен бути нагляд саме за законністю управління (звітність, ревізії і постійний контроль) [204, с. 51-62].

Міркування автора надзвичайно актуальні і сьогодні, оскільки негативи сучасного законодавства тягнуть за собою неконтрольованість дій ОВВ, прийняття ними численних суперечливих та неконституційних нормативних актів, що в цілому ускладнює і без того негативне правове регулювання різних сфер буття...[205, с. 187]

На думку А.І. Єлістратова, сутність забезпечення законності "полягає в судовому характері оскарження актів управління". "Незрівнянно більш високу гарантію, ніж скарги по начальству, дають адміністративна юстиція й судова відповідальність посадових осіб". Автор критикує існуючий порядок адміністративного провадження, оскільки у разі порушення обов'язкових постанов, "изданных в порядке охраны", адміністрація сама розглядає справу і сама накладає стягнення. Такий порядок не задовольняє свого призначення, оскільки судові повноваження надані самій адміністрації. Зі скасуванням такого порядку можна розраховувати на те, що "адміністративне право правильно здійснить своє завдання регулятора публічних відносин між правлячою владою і громадянами" [204, с. 51-62]. Автор зауважує, що "Скасуванням незаконного розпорядження ще не усувається той збиток, іноді матеріальний, іноді й такий, що не може бути визначений грошима, який він поніс від незаконної міри. У цьому відношенні відомою гарантією для порушених інтересів громадян є судова відповідальність посадових осіб" [204, с. 63-75].

Повертаючись до повноважень Держекоінспекції (нагадуємо, що законодавчо статус її не визначений) ми вбачаємо, що працівники цих спеціальних та озброєних підрозділів наділені ще й правом розглядати справи про адміністративні правопорушення на підставі протоколів, які ними ж і складені [271]. Цілком зрозуміло, що таке правове регулювання не може сприяти законності та об'єктивності розгляду адміністративних справ. Такий порядок нагадує діяльність заснованої у 1934 р. "Особливої наради" ("трійки") при НКВС СРСР" (існування "трійок" продовжувалось до кінця 1953 р.) [272], якій було надано необмежене право застосовувати без слідства та суду адміністративні санкції. Варто зазначити, що до складу цих "органів" включались також і представники обкомів ВКП(б) та виконкомів. Розгляд адміністративної справи у сучасному варіанті здійснюється не "трійкою" – таке право надане одній будь-якій посадовій особі, яка за Конституцією України не має права на ці дії і до того ж є непрофесійною особою ...

Практика застосування позасудових репресій, як відзначають російські науковці О.В. Волобуєв та В.В. Шелохаєва, тривала майже до розпаду СРСР [273]. Автори відзначають, що "сама по собі свобода, ... без додаткового забезпечення особистості сукупністю реальних соціальних, політичних, юридичних і економічних прав не може бути гарантом від можливості сповзання суспільства і держави до несвободи і нового різновиду авторитаризму або навіть тоталітаризму [273, с. 261-273].

Згадуючи міркування А.І. Єлістратова щодо негативних правил, які надають адміністрації одночасне право розглядати адміністративну справу та накладати адміністративне стягнення у справі, що нею розглядається, ми вбачаємо, що тотожні положення закладені ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" і продубльовані відомчим положенням про Держекоінспекцію та КУпАП. Тобто, порядок застосування адміністративних процедур у справах про адміністративні правопорушення може бути встановлений не тільки КУпАП, але й відомчою інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення [271].

Зупинимось на деяких аспектах цього документу. Так, у разі неможливості

складення протоколу на місці вчинення правопорушення озброєні посадові особи спеціальних підрозділів можуть доставляти порушника до органів, визначених у ст. 259 КУпАП, але в інструкції відсутня конкретизація у яких випадках і саме в які органи мають доставлятися порушники (п. 2.3.). З ч. 2 п. 2.3. вбачається, що в разі вчинення адміністративних правопорушень, визначених ст. 258 КУпАП, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, але якщо порушник оспорує стягнення, що на нього накладається за вчинення правопорушення – то складається протокол про адміністративне правопорушення. Звертаючись до ст. 258 ми вбачаємо, що вона визначає випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається (!).

В п. 2.4. визначається, що суть правопорушення (якого невідомо) повинна бути описана таким чином, щоб вона найточніше відповідала термінології, що вживається у законах України (незрозуміло яких), які передбачають відповідальність (незрозуміло за що). Незрозумілими та суперечливими вбачаються положення п. 2.5., яким визначається, що у разі, якщо виявлено факт заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу, однак особу порушника встановити неможливо оскільки вона зникла з місця події, складається акт про порядок вилучення та передання вилученої у порушника вогнепальної та іншої зброї і боєприпасів. Інші положення цього пункту визначають, що складений акт протягом трьох днів з моменту виявлення правопорушення направляється до органу внутрішніх справ за місцем його вчинення для встановлення особи правопорушника. Але, як ми вже зазначили, КУпАП передбачає випадки, коли для встановлення особи правопорушника, останній доставляється, наприклад до міліції...

Враховуючи, що докази мають надзвичайно важливе значення у справі, можна дивуватись, що всупереч п. 2.5. опис доказів не має значення. У п. 2.8. йде річ про вилучення "речей або документів", які "є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення". Відсутні будь-які приписи щодо процесуального оформлення доказів, це – по-перше; відповідно до чинного законодавства об'єктом правопорушення є об'єкти довкілля, яким спричинена шкода, - це по-друге; по-третє, слід зупинитись на понятті "правопорушення". Під адміністративним правопорушенням (проступком) КУпАП визнає протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [131, ч. 1 ст. 9], метою якої є встановлення покарання шляхом стягнення штрафу, що не є тотожним відшкодуванню шкоди, спричиненої рослині та навколишньому природному середовищу...

Аналіз гл. 7 КУпАП (Адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів...) свідчить, що питання відшкодування шкоди при адміністративному провадженні проігноровано саме на законодавчому рівні ...

Пункт 2.10. інструкції містить положення, що якщо правопорушення пов'язане зі шкодою, заподіяною об'єктам довкілля (за інструкцією – це забруднення або засмічення земель, вод тощо), то про це зазначається в протоколі. Але ми повинні запитати, яким чином, відповідно до інструкції, посадові особи встановлюють факт отруєння об'єктів довкілля? Цікавими є положення, відповідно до яких у разі відмови порушника від підпису "робиться відмітка у протоколі" (п. 2.13.). Хто має засвідчити правомірність дій посадової особи, яка є заінтересованою стороною?

Справи про адміністративні правопорушення розглядаються посадовими особами Мінохоронприроди (пункти 3.1.-3.9.). Щодо цього можна навести слова А.І. Єлістратова, який відзначав, що "Відома гарантія для законності управління може лежати вже в самому устрої правлячої влади. Так, якщо від посадових осіб адміністративного відомства потрібна освіта і особливо спеціальна юридична підготовка, те це захистить управління від таких порушень закону, які зобов'язані темряві й непоінформованості чиновника".

Автор акцентує увагу на тому, що це є "Способом забезпечення законності" [204, с. 51]. Вважаємо, що коментар щодо зазначеного не потребується.

Аналіз пунктів 3.1.-3.9 свідчить про те, що питання щодо: прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (ст. 268 КУпАП); прав законних представників (ст. 270 КУпАП); участі захисника (ст. 271 КУпАП); участі свідків (ст. 272 КУпАП); участі експертів (ст. 273 КУпАП) та участі перекладача (ст. 274 КУпАП) в інструкції не знайшли відповідного відображення. Тобто, на підставі інструкції порушується право громадянина на: ознайомлення з матеріалами справи, на подання пояснень, можливість користуватися юридичною допомогою адвоката тощо, виступати рідною мовою або користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі. Інструкція не містить жодних відомостей щодо прав осіб, які беруть участь у справі (рівність процесуальних прав і обов'язків; право заявляти клопотання і відводи; подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб; робити із матеріалів справи виписки, знімати копії з матеріалів справи, одержувати копії судових рішень тощо).

З зазначеного вбачається, що права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності обмежені законом, це по-перше; по-друге, право подання доказів за відсутності права брати участь у дослідженні доказів – це є нонсенсом; по третє, - особа позбавлена права на гарантію присутності у цьому провадженні незалежних експертів та спеціалістів тощо.

Викликають подив положення п. 4.18., в якому річ йде про обов'язок сплати порушником штрафу, але за відсутності відомостей про те, на які рахунки мають перераховуватись кошти... Так само відсутні відомості відносно стягнення штрафів готівкою на місці скоєння адміністративних правопорушень [274, п. 4.22]. Негативними також вбачаються положення п. 4.10. [274], відповідно до яких постанова посадової особи може бути оскаржена особою, щодо якої її винесено, у вищестоящий орган (вищестоящий посадовій особі) або в суд. По-перше, - протокол та постанова складаються посадовими одного і того ж відомства, а отже справедливого та незалежного розгляду не може бути. По-друге, оскарження у адміністративному суді рішення про накладення у позасудовому порядку штрафу посадовими особами інспекцій [131, ст. 242-1] за порушення законодавства в галузі охорони природи унеможливлено, оскільки компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові спори про накладення адміністративних стягнень [275, п.п 3 ч. 2. ст. 17].

Слід відзначити, що сутність змісту ч. 1 ст. 242-1 КУпАП "Органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України розглядають справи про адміністративні правопорушення..." грубо порушує положення ст. 124 Конституції України.

Аналізуючи далі порядок оскарження постанови ми вбачаємо, що положення ст. 288 КУпАП обмежують конституційне право особи на оскарження рішення посадової особи у адміністративному суді. Яке ж оскарження передбачене КУпАП у справі про адміністративне правопорушення? Стаття 288 встановлює, що: - постанову адміністративної комісії у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено у виконавчий комітет відповідної ради або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП; - рішення виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради може бути оскаржено у відповідній раді або в районний, районний у місті, міському чи міськрайонному суді, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП; - постанову іншого органу (посадової особи) у справі про адміністративне правопорушення про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржено у

вищестоящий орган (вищестоящий посадовий особі) або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному КАСУ, з особливостями, встановленими КУпАП. Зазначене свідчить, що постанови і рішення не підпадають під розгляд їх у касаційному порядку. Вихід із зазначеної ситуації ми вбачаємо в необхідності внесення відповідних змін у КАСУ. Зокрема, це стосується статей 2 та 4 КАСУ, якими визначаються завдання адміністративного судочинства та сутність правосуддя в адміністративних справах.

Звернемось до ст. 159 КАСУ. Вона встановлює, що законним може бути рішення, яке "ухвалене судом відповідно до норм матеріального права при дотриманні норм процесуального права"; підставою для зміни судового рішення є помилкове застосування норм матеріального чи процесуального права (ст. 201); підставою для скасування судового рішення та ухвалення нового рішення є неповне з'ясування судом обставин, що мають значення для справи, недоведеність обставин, що мають значення для справи, які суд першої інстанції вважає встановленими; невідповідність висновків суду обставинам справи; порушення норм матеріального або процесуального права, що призвело до неправильного вирішення справи або питання (ст. 202); підставою для касаційного оскарження є порушення судом норм матеріального чи процесуального права (ст. 211).

Зміст п. 4.13. інструкції свідчить про те, що скарга або протест на постанову про адміністративне правопорушення розглядається посадовою особою вищестоящего органу без участі особи, якою подано скаргу.

На думку Б. А. Кистяківського, повноваження влади по припиненню порушення законів повинні бути поставлені в строгі рамки закону. "Ці законні рамки для повноважень органів влади в правовій державі й створюють так звану недоторканість особи" [276, с. 329]. У сучасному баченні це може означати необхідність скасування існуючого неконституційного провадження у адміністративних справах.

ЗУ "Про основи національної безпеки України" визначає, що об'єктом національної безпеки є життя і здоров'я людини та об'єкти довкілля. Національна безпека має забезпечуватись шляхом запобігання і нейтралізації реальних та потенційних загроз. В той же час, ЗУ називаючи об'єкти правової охорони (земля, вода, атмосферне повітря тощо) [64, ст. 5] стверджує, що відповідальність настає за порушення законодавства (за фактом) [64, ст. 68], а не за спричинення шкоди охоронюваному об'єкту, що не узгоджується як з логікою та чинним законодавством.

Ми вкотре відзначаємо, що відповідальність можлива за умов сукупності елементів складу правопорушення. Тобто, підставою для притягнення до адміністративної відповідальності має бути факт спричинення шкоди охоронюваному об'єкту. Наявність шкоди є підставою для: а) притягнення до адміністративної відповідальності; б) для стягнення з правопорушника коштів для усунення наслідків впливу негативних чинників на об'єкт; в) прийняття відповідного рішення щодо функціонування джерел отруйних скидів, викидів тощо.

Досить цікавим є питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за земельні правопорушення. В Україні до адміністративної відповідальності залучаються лише громадяни і посадові особи. Законодавством деяких країн Європейського Союзу та Росії передбачена можливість притягнення до адміністративної відповідальності також і юридичних осіб. Досвід таких європейських країн як Німеччина, Італія, Португалія показує, що для припинення зростання правопорушень, скоєних корпораціями, вони пішли по шляху освоєння інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб. Найбільше цей інститут використовується 149 в юридичній практиці Європейського Союзу. Простежується певна світова тенденція у вирішенні цієї проблеми [277, с. 148].

Не можуть сприяти об'єктивному правовому впливу на осіб, що спричиняють шкоду об'єктам довкілля і положення ст. 70 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", якою встановлено, що визначення складу правопорушень та злочинів

встановлюються КУпАП та ККУ. І це введено у ЗУ за умов, що він не обумовлює сутність спричиненої шкоди.

Повертаючись до порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення [271] зупинимось на питаннях відшкодування шкоди при здійсненні адміністративного провадження. Так, п. 2.4. абстрактно вказує про обов'язкове визначення "у протоколі заподіяної матеріальної шкоди (у разі наявності)"; п. 2.10. - якщо правопорушення пов'язане зі шкодою, заподіяною середовищу (забруднення або засмічення земель, вод тощо), то про це зазначається в протоколі"; п. 3.4. — "посадова особа при розгляді справи про адміністративні правопорушення зобов'язана з'ясувати: чи заподіяно майнову шкоду"; п. 3.9. - у разі наявності майнової шкоди у матеріалах повинні бути документи про відшкодування шкоди (які?); п. 4.6. - посадова особа, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, вирішує питання про відшкодування заподіяної шкоди, про що зазначається у постанові (суперечить п. 3.9.). Зазначимо, як ЗУ, так і інструкція не містять конкретизованого визначення у чому полягає сутність спричиненої об'єктам довкілля шкоди. Більш того, у законі відсутні поняття матеріальної та майнової шкоди. Стаття ж 40 КУпАП говорить тільки про обов'язок відшкодування заподіяної майнової шкоди громадянину, підприємству, установі або організації. У переліку справ про адміністративні правопорушення (ст. 242-1 КУпАП), розгляд яких є прерогативою спеціальних підрозділів, - відсутні будь-які посилання про відшкодування шкоди об'єктам довкілля. Встановлені статтями санкції у вигляді попередження або штрафу є спотворенням обов'язку відшкодування шкоди об'єктам довкілля, що безпосередньо впливає з положень ст. 66 Конституції України (кожен зобов'язаний відшкодовувати завдані ним збитки). При цьому, як ми вже відзначали, навіть Основний Закон держави замість терміну "школа" містить термін "збитки", що по відношенню до об'єктів довкілля є неправильним.

В той же час, як ми вбачаємо, якщо є заінтересовані особи з боку великого капіталу, - то у КУпАП вносяться положення, які передбачають і відшкодування шкоди (збитків) операторам телекомунікаційних послуг та накладення штрафу (ст. 148-1 внесена у КУпАП 18.11.2003 р.).

РОЗДІЛ 3. СТАН ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ГАЛУЗІ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ ДОВКІЛЛЯ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля

Розпочинаючи аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності державних органів у сфері захисту об'єктів довкілля насамперед необхідно з'ясувати, що слід розуміти під терміном "рецепція". Рецепція - це процес запозичення однією державою більш розвиненого права іншої держави [79]. ВРЕ під поняттям "рецепція" розуміє запозичення й пристосування більш розвинених правових форм до умов якої-небудь країни права, виробленого в іншій державі або в попередню історичну епоху [19].

Автори підручника "Адміністративне право України. Академічний курс" [278, с. 24-27] відзначають, що рецепція права підтверджується фактами появи в адміністративному праві України нових інститутів, зокрема адміністративної юстиції, управлінських послуг, адміністративного договору тощо. Вони також відзначають, що поява таких нових інститутів "свідчить про наявність певних ознак рецепції духу, ідей, головних засад та окремих положень публічного права, що сформувалося під впливом західної традиції права". Не вдаючись до аналізу тверджень щодо появи нових інститутів та їх відношення до західної традиції права, вимушені нагадати міркування А.І. Єлістратова, який під послугами, що повинна надавати влада, називає боротьбу з інфекційними захворюваннями, санітарні послуги населенню шляхом оздоровлення житла та фабрик, відкриття шкіл та університетів, оскільки це сприяє духовному розвитку громадян, надання продовольчої допомоги та житла найбільш бідним, обов'язкове страхування робочих тощо [204, с. 48-50]. Цілком зрозуміло, що ці дії державою мають здійснюватись за рахунок коштів платників податків, в інтересах економічного благополуччя держави та її громадян.

К. С. Бельський у праці "Полицейское право" [279] відзначає, "що поняття "поліція", "поліцейська діяльність", "поліцейське право" перестають бути в роботах адміністративістів одіозними й у них вкладається, нарешті, позитивний зміст" [279, с. 181]. Автор констатує, що з крахом марксистської ідеології має місце рецепція поліцейського права в науці і законодавстві [256, с. 29, 67].

О. А. Підпригора та Є. О. Харитонов відзначають, що метою і кінцевим результатом рецепції є "створення на існуючій базі чогось нового" у сфері права, культури тощо. Поняття "рецепція", на думку авторів, досить близьке до категорії "правова акультурація", під якою розуміють щеплення однієї правової системи до іншої. Однак на відміну від акультурації (обмежується якимось одним інститутом або навіть нормою), рецепція є глобальним явищем [280, с. 127].

З огляду на зазначене зарубіжний досвід правового регулювання діяльності державних органів у сфері захисту об'єктів довкілля може бути необхідним інструментом розвитку вітчизняної правової системи. Правова акультурація, як інструмент вдосконалення (модернізації) права, дозволить оцінити власний досвід правового життя, знайти можливість удосконалити окремі елементи своєї правової системи, наповнюючи їх новим смислом.

Як свідчить дослідження, запропоноване оновлення (трансформація, реформування) адміністративного права за рахунок встановлення додаткової плати за виконання безпосередніх обов'язків держави не передбачає аспектів вдосконалення діяльності адміністративних органів або модернізації її структур. В той же час, за наведених умов законодавець обминає питання закріплення обов'язків посадових та службових осіб ОВВ, встановлення їх відповідальності, вдосконалення в цілому адміністративних процедур та інших форм та методів діяльності посадових та службових

осіб ОБВ. Більш доцільним є запозичення досвіду зарубіжних країн, відповідно до якого обов'язки можна розглядати у двох основних аспектах: в аспекті принципу законності, тобто зв'язаності апарату управління законом, і в аспекті принципу відповідальності [277, с. 169].

Фактично до 24 жовтня 1990 р. на території України забезпечувалось верховенство законів СРСР. Угодою про створення СНД [281] було констатовано, що СРСР, як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність, припиняє своє існування. Договірні сторони домовились про те, що вони гарантуватимуть своїм громадянам права і свободи відповідно до загальновизнаних міжнародних норм про права людини (ст. 2). Зазначене знайшло відображення в Угоді про взаємодію в галузі екології та охорони середовища [282] та Рекомендаційному акті "Про принципи екологічної безпеки в державах співдружності" [283]. Зокрема, цими документами було встановлено, що основним принципом забезпечення екологічної безпеки держави мають вважати пріоритет безпеки для життя й здоров'я особистості й суспільства в цілому, з метою забезпечення поставлених цілей вважати за доцільне створення та підтримку спеціальних сил і засобів, необхідних для попередження екологічних катастроф, нещасть, аварій і ліквідації їх наслідків; гармонізацію прийнятих ними природоохоронних законодавчих актів, екологічних норм і стандартів тощо.

Закон РФ "Об охране природы в РСФСР" від 27 жовтня 1960 р. [284] втратив чинність на підставі п. 6 постанови ВР РФ "О порядке введения в действие Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды" від 19 грудня 1991 р. [285]. Завданнями природоохоронного законодавства закон 1991 р. визначив: регулювання відносин у сфері взаємодії суспільства і природи; запобігання шкідливого впливу господарської та іншої діяльності, оздоровлення й поліпшення якості навколишнього середовища, зміцнення законності і правопорядку (ст. 1). Найменування законодавчого акту свідчить, що його метою є охорона навколишнього природного середовища, в той же час його положення говорять за те, що громадяни мають право на захист від "несприятливого впливу навколишнього природного середовища" (при цьому упускається той факт, що потерпають саме людина та об'єкти довкілля від негативних факторів) [285, ст. 11]. Таке право реалізується абстрактним наданням "каждому реальным возможностям для проживания в условиях благоприятной для жизни и здоровья окружающей природной среды" ... Так само, як і ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища", закон РФ передбачає економічний механізм охорони навколишнього природного середовища (ст. 15-24), шляхом встановлення платежів за викиди й скиди забруднюючих речовин у довкілля. Стаття 15 закону РФ майже повністю копіює положення ст. 41 ЗУ. Слід відзначити, що законодавець РФ, продовжучи пострадянські традиції, не вважає доречним введення у правове поле інститутів обов'язку та відповідальності посадових осіб ОБВ, а тому наділяє органи виконавчої влади всіх рівнів тільки компетенцією та повноваженнями.

Так, в компетенцію Уряду РФ у галузі охорони середовища, зокрема входять: встановлення порядку розробки і затвердження нормативів викидів і скидів отруйних речовин у довкілля, лімітів використання природних ресурсів, розміщення відходів; встановлення порядку визначення плати за отруєння довкілля, розміщення відходів тощо (ст. 6). В компетенцію республік у складі РФ, автономної області, автономних округів, зокрема входить встановлення диференційованих ставок плати за викиди й скиди отруйних речовин; керівництво екологічною службою; державний екологічний контроль, прийняття рішень про обмеження, призупинення діяльності об'єктів, які "шкідливо впливають" на довкілля (ст. 8). В компетенцію країв, областей входять, зокрема державний екологічний контроль, прийняття рішень про обмеження, призупинення, припинення діяльності об'єктів, що не відповідають вимогам природоохоронного законодавства; заборона будівництва "екологічно шкідливих об'єктів"; надання дозволів на викиди і скиди отруйних речовин, складування й поховання відходів (ст. 9).

Як відзначають дослідники В. Ларін, Р. Мнацаканян, І. Честін, Є. Шварц "... дублювання компетенції в тексті закону знайшло найбільше вираження в декларованих повноваженнях усіх без винятку органів влади координувати природоохоронну діяльність органів державного управління" [286, с. 90].

Так само, як і в Україні у РФ діють спеціально уповноважені державні органи у галузі охорони середовища (ст. 7). Обов'язки та відповідальність посадових та службових осіб спеціальних органів – законом не встановлені. В їх компетенцію, зокрема входять видача дозволів на: поховання (складування) промислових, комунально-побутових і інших відходів, викиди, скиди та викиди отруйних речовин у довкілля; обмеження або призупинення діяльності підприємств, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням природоохоронного законодавства, з перевищенням лімітів викидів і скидів отруйних речовин; подання позовів про відшкодування збитків за порушення природоохоронного законодавства (не за спричинення шкоди довкіллю!); складання протоколів і розгляд справ про адміністративні правопорушення у галузі охорони довкілля.

Автори праці "Законность в Российской Федерации" В.Д. Єрмаков, О.П. Бедний, даючи оцінку законності у сфері охорони довкілля, відзначають, що аналіз екологічного законодавства свідчить про те, що майже 30 % правових норм носять декларативний характер, відсутні механізми їх реалізації [287, с. 85]. Не сприяє укріпленню законності в сфері екології розпливчастість норм у природоресурсових законах і інших законодавчих актах [287, с. 84]. Спостерігається тенденція до збільшення прийняття незаконних підзаконних актів. Так, органами прокуратури їх було виявлено в 1991 р. - 690, в 1992 р. - 1915, в 1993 р. - 1376, в 1994 р. - 2112, в 1995 р. - 2234, в 1996 р. - 2122. Означеному сприяє не тільки правовий нігілізм, який у значній мірі має місце в різних ланках владних структур і органів управління, але й негативна якість законодавчих актів [287, с. 87]. Спеціально уповноважені органи по контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища перетворились в інформаційно-консультативні служби при ОВВ, нерідко самі покривають екологічних правопорушників, а також ухвалюють власні незаконні рішення [287, с. 87].

Л.В. Бірюков [288] пише, що встановлений законодавством РФ економічний механізм захисту довкілля сприяє тому, що численні іноземні компанії освоюють територію РФ з метою поховання радіоактивних матеріалів і високотоксичних відходів, створення небезпечних виробництв, впровадження отруйних технологій, увезенню сміття тощо (що власне здійснюється і в Україні). Це обумовлено їх прагненням уникнути додаткових витрат на виконання жорстких нормативів екологічної безпеки у своїх країнах і тим самим знизити власні витрати виробництва. Окрім цього, більшість російських виробничих підприємств включає витрати на природоохоронні заходи в собівартість продукції, ухиляючись тим самим від реального захисту довкілля (аналогічно в Україні). Узагальнюючи недоліки, автор поділяє їх на дві групи: юридичного характеру та структурологічного. Зокрема, до першої групи автор відносить: загальну недосконалість законодавства про захист довкілля, перенасиченість відсильними нормами, неузгодженість між актами й нормами, нечіткі формулювання норм, що дають можливість різночитань і вільного тлумачення; законодавче регулювання захисту довкілля орієнтоване на ліквідацію вже виниклих негативних наслідків виробничої, господарської й іншої діяльності, а не на їхнє попередження; до другої групи: відсутність належної уваги до проблеми на державному рівні; неефективність діяльності контролюючих органів; недосконалість системи державних органів спеціального управління в галузі захисту довкілля й природокористування; непослідовність у реалізації законодавчо закріпленого принципу розмежування контрольно-наглядових і господарсько-розпорядчих функцій (що має місце і в Україні); відсутність ефективного механізму участі громадськості у сфері захисту довкілля й взаємодії з державними органами.

Останнє має пряме відношення до того факту, що РФ відмовилась від

підписання Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (м. Орхус (Данія), 25 червня 1998 р.) [289]. В той же час, відповідно до закону РФ "Про державну таємницю", відомості про стан довкілля та заходи щодо його захисту не можуть бути засекречені й стати об'єктом державної таємниці (ст. 7) [290].

В.Д. Єрмаков і О.П. Бедний вказують, що за експертними оцінками порядку 60-70 % від загального обсягу природоохоронних заходів регулюються нормами економічної відповідальності, які виражаються, головним чином, у формі обов'язкових платежів за отруєння довкілля (у тому числі й понадлімітне) тощо [287, с. 88]. Як висновок, рівень правового забезпечення відповідальності за спричинення шкоди довкіллю не відповідає масштабам цієї проблеми. Норми, що регулюють питання економічної відповідальності встановлюються в основному підзаконними документами, в яких вузьковідомчі інтереси нерідко переважають над екологічними, чим відверто порушуються інтереси проживаючого на даній території населення. Існуюча прогалина у законодавстві щодо відсутності розмежування понять "збитки" та "втрати" не сприяє захисту об'єктів довкілля [287, с. 90]. Аналогічне становище і в Україні.

Дослідження В.Д. Єрмакова і О.П. Бедного свідчить про те, що отруєння довкілля призвело до щорічної загибелі кількох сотень людей на території РФ та погіршення здоров'я мільйонів громадян держави. 15 % території є зоною, де життя людини унеможлиблюється. 85 % населення дихають повітрям, забрудненим значно вище гранично припустимих концентрацій. Кожен другий мешканець Росії використовує для питва воду, що не відповідає санітарно-гігієнічним вимогам. Медико-біологічні дослідження свідчать, що понад 80 % злоякісних пухлин виникає внаслідок отруєння довкілля. 90-95 % захворювання органів дихання і 30-40 % захворювань загального характеру обумовлено отруєнням довкілля. Кожна 10-а дитина народжується з вродженими аномаліями тощо [287, с. 83].

20 грудня 2001 р. Державна дума РФ прийняла Федеральний закон "Об охране окружающей среды" [291]. Як ми вбачаємо, з найменування закону вилучено термін "природного", при цьому ст. 1 закону вказує, що "навколишнє середовище - сукупність компонентів природного середовища, природних і природно-антропогенних об'єктів, а також антропогенних об'єктів". Тобто, відтепер закон має на меті й охорону антропогенних об'єктів [292], замість захисту об'єктів довкілля від антропогенної дії об'єктів, за рахунок яких здійснюється отруєння довкілля. За своєю глибинною сутністю закон не змінився. Якщо попередній закон передбачав розділ щодо "економічного механізму охорони навколишнього природного середовища", то нова редакція передбачаючи "економічне регулювання у сфері охорони навколишнього середовища" залишила сутність нового за назвою розділу у редакції закону 1991 р.: так, замість речення, яке передбачало встановлення нормативів плати за скиди і викиди отруйних речовин, нова редакція передбачає, що "Негативний вплив на навколишнє середовище є платним" (ст. 16). Інші положення щодо надання податкових і інших пільг за своїм абстрактним змістом не відрізняються від попередньої редакції закону.

Державний контроль у галузі охорони середовища здійснюється федеральними ОВВ та ОВВ суб'єктів РФ (ст. 65). Стаття 66 закону присвячена правам, обов'язкам і відповідальності державних інспекторів у галузі охорони середовища. Обов'язками інспекторів визначено: попередження, виявлення та припинення порушень законодавства в галузі охорони навколишнього середовища. В той же час, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що допустили порушення законодавства в галузі охорони навколишнього середовища – визначено правом. Не зважаючи на те, що у найменуванні статті є посилання на відповідальність інспекторів – її зміст не підтверджує цього.

Починаючи з 2009 р. у РФ діють "Правила здійснення державного контролю в галузі охорони навколишнього середовища (державного екологічного контролю)" [292].

Державний екологічний контроль покладений на ФС по нагляду в сфері природокористування та органи, які уповноважені вищими виконавчими органами державної влади відповідних суб'єктів РФ на здійснення державного екологічного контролю (п. 4). Тобто, пріоритет надається не захисту довкілля, а як і за часів тоталітарного режиму - інституту природокористування. Обов'язки посадових та службових осіб правилами не передбачені, положення щодо їх відповідальності за невиконання або неналежне виконання "функцій по здійсненню державного екологічного контролю" обмежуються абстрактними посиланнями, що вони несуть встановлену законом відповідальність (п. 20). Такі положення ґрунтуються на конституційних приписах [293, ст. 53], відповідно до яких "Кожний має право на відшкодування державою шкоди, заподіяної незаконними діями (або бездіяльністю) органів державної влади або їх посадових осіб". Тобто, за змістом і суттю це є аналогією ст. 56 Конституції України. Наявність таких спільних ознак свідчить про спільність інтересів влади щодо звільнення чиновництва від відповідальності.

Стаття 23.29 КоАП РФ [294] обумовлює перелік посадових осіб, яким надане право розглядати справи про адміністративні правопорушення, але не за спричинення шкоди довкіллю, а за порушення законодавства. В їх числі: головний державний інспектор РФ по охороні природи, його заступники; старші державні інспектори РФ по охороні природи; державні інспектори РФ по охороні природи; головні державні інспектори РФ по охороні природи в зоні своєї діяльності, їх заступники; старші державні інспектори РФ по охороні природи в зоні своєї діяльності; державні інспектори РФ по охороні природи в зоні своєї діяльності; головні державні інспектори суб'єктів РФ по охороні природи, їх заступники; старші державні інспектори суб'єктів РФ по охороні природи; державні інспектори суб'єктів РФ по охороні природи; головні державні інспектори по охороні природи в зоні діяльності відповідних міських, міжрайонних, районних природоохоронних структур у складі територіальних органів ФОВВ, уповноважені в галузі охорони навколишнього середовища, їх заступники; державні інспектори по охороні природи в зоні діяльності відповідних міських, міжрайонних, районних природоохоронних структур у складі територіальних органів ФОВВ, уповноваженого в галузі охорони навколишнього середовища.

Слід також відзначити, що з 2004 р. у РФ функціонує не менш численна ФС з екологічного, технологічного і атомного нагляду [295], яка також діє у складі Міністерства природних ресурсів і екології РФ і дублює діяльність ФС по нагляду в сфері природокористування.

Зазначимо, що у період з 1994 р. по 2001 р. система федеральних органів виконавчої влади реформувалася сім разів. Аналітичні дослідження свідчать, що станом на 1991 р. державний апарат СРСР складав 84 міністерства та комітетів, в яких працювало 43,8 тис. державних службовців; при цьому апарат РРСФР складав близько 15 тис. У 1993 р. в апараті органів державної влади РФ вже нараховується 921,6 тис. службовців, що на 29% перевищує чисельність всього апарату СРСР у 1991 р. [296].

За даними Росстату загальна чисельність працівників органів державної влади й місцевого самоврядування виросла в 2004 році на 1,1% і склала 1314,2 тис. чоловік (без урахування Міноборони Росії, МВС Росії, інших органів, що забезпечують правопорядок і охорону безпеки держави). За 10 років загальна чисельність працівників державної влади збільшилася на 31 % [297]. Можна зробити висновок, що чисельність органів державної влади та їх посадових осіб превалює над необхідністю здійснення реального захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у складі єдиної національної організації.

Закінчуючи огляд законодавчого регулювання РФ у сфері захисту довкілля (охорони) доцільно відзначити міркування С.А. Боголюбова, який акцентує, що державою центр уваги перенесений на обов'язки, "у тому числі екологічні, і не стільки держави, скільки громадян" [298]...

У відповідності з Конституцією РБ [299, ст. 55, 56] кожний має право на сприятливе навколишнє середовище і на відшкодування шкоди, заподіяного порушенням цього права; держава здійснює контроль над раціональним використанням природних ресурсів з метою захисту і поліпшення умов життя, а також охорони й відновлення навколишнього середовища [299, ст. 46]. Охорона природного середовища у відповідності з ст. 55 покладена на громадян. В той же час, виходячи з положень ст. 56 Конституції ("Громадяни Республіки Білорусь зобов'язані брати участь у фінансуванні державних витрат шляхом сплати державних податків, мит і інших платежів") можна зробити два висновки: на пострадянському просторі гілки влади, покладаючи на своїх громадян обов'язки не вбачають доцільним покладати їх на себе; держава за рахунок коштів платників податків зобов'язана здійснювати заходи, з метою створення для них сприятливого довкілля.

Історично склалося, що на території РБ, як колишньої республіки СРСР, впродовж до 1992 р. діяв Закон РБ "Об охроне природы в Республике Беларусь" від 21 грудня 1961 р. [300]. Згідно п. 4 постанови ВР РБ від 26.11.1992 р. [301] він втратив чинність, а замість нього в дію введений закон "Об охроне окружающей среды" [302]. Порівняльний аналіз закону РБ в редакції закону РБ від 17 липня 2002 р. № 126-3 та закону РФ "Об охроне окружающей среды" від 10 січня 2002 р. дає підстави зробити висновок про те, що закон РБ за змістом і за сутністю повністю копіює суттєві аспекти закону РФ, тобто за принципом, який діяв для республік колишнього СРСР.

Так, ст. 1 законів РФ та РБ під навколишнім середовищем розуміє "сукупність компонентів природного середовища, природних і природно-антропогенних об'єктів, а також антропогенних об'єктів"; глава 14 закону РБ та ст. 79 відтворюють положення глави IV "Економічне регулювання у галузі охорони навколишнього середовища" та ст. 14 "Методи економічного регулювання в галузі охорони навколишнього середовища" закону РФ. Відмінність полягає у тому, що закон РФ прямо говорить про "встановлення плати за негативний вплив на навколишнє середовище" (ст. 14), а закон РБ – цю норму обумовлює ст. 83 "Плата за природокористування" ("Платежі за шкідливий вплив на навколишнє середовище стягуються за: викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; скиди стічних вод або забруднюючих речовин у навколишнє середовище; розміщення відходів" тощо).

Державне управління у галузі охорони навколишнього середовища РБ [302, ст. 8] здійснюється Президентом РБ, РМ РБ, МПРО та його територіальними органами, іншими спеціально уповноваженими республіканськими ОДУ і їх територіальними органами, МР, їх виконавчими й розпорядчими органами в межах їх компетенції. Тобто, як і за радянських часів залишається многоступенева структура дублюючих органів. До спеціально уповноважених органів законом віднесені МПРО, Мінздрав'я, МНС, Комлісгосп, Комземресурсів, інші республіканські органи державного управління, відповідно до законодавства РБ. Згідно з ст. 10 закону (повноваження МПРО у галузі охорони навколишнього середовища) МПРО здійснює окрім відомчих повноважень ще й державне управління в галузі охорони навколишнього середовища. Будь-які відомості про статус спеціалізованих служб, які безпосередньо здійснюють захист довкілля у законі відсутні (тобто, за принципом ст. 20 ЗУ). Проте, п. 15 положення про МПРО, затв. постановою РМ РБ від 29 липня 2006 р. [303] говорить про те, що у структурі МПРО створені, зокрема спеціалізовані інспекції, положення про які затверджуються МПРО. Зазначене свідчить про те, що вищим органом виконавчої влади РБ грубо порушуються принципи верховенства права, що встановлені ст. 7 Конституції РБ.

Стаття 11 закону обумовлює повноваження МР, їх виконавчих та розпорядчих органів у галузі охорони середовища. Зокрема, МР наділені правом: затвердження програм та заходів щодо раціонального використання природних ресурсів і охорони довкілля, з одночасним правом: розпорядження надрами, водами, мисливськими й рибальськими угіддями, іншими природними ресурсами, що перебувають у їхньому

віданні; здійснення контролю над їхнім використанням тощо.

Тобто, у РБ, як в Україні та РФ, відсутня єдина національна організація захисту довкілля, що в цілому не може сприяти на користь проголошених конституцією РБ гарантій.

Згадування про статус спеціалізованих служб з охорони довкілля ми знаходимо у постанові МПРО "О наделении должностных лиц Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению" [304]. Зокрема, у відповідності з ст. 3.29 ПВКпАП ("Повноваження посадових осіб органів, що здійснюють адміністративний процес") [305] правом складання протоколів про адміністративні правопорушення і підготовки справ про адміністративні правопорушення до розгляду наділені міністр МПРО та його заступники; начальники міжобласних спеціалізованих інспекцій МПРО, їх заступники, керівники структурних підрозділів, головні й провідні спеціалісти міжобласних спеціалізованих інспекцій МПРО; голови обласних, Мінського міського комітетів природних ресурсів і охорони навколишнього середовища, їх заступники, начальники спеціалізованих інспекцій цих комітетів, керівники структурних підрозділів у складі спеціалізованих інспекцій обласних, Мінського міського комітетів природних ресурсів і охорони навколишнього середовища і їх заступники, головні фахівці, провідні фахівці обласних і Мінського міського комітетів природних ресурсів і охорони навколишнього середовища й структурних підрозділів у складі спеціалізованих інспекцій обласних, Мінського міського комітетів природних ресурсів і охорони навколишнього середовища; начальники міських і районних інспекцій природних ресурсів і охорони навколишнього середовища, їх заступники, керівники структурних підрозділів, їх заступники, головні фахівці, провідні фахівці, фахівці першої категорії міських і районних інспекцій природних ресурсів і охорони навколишнього середовища тощо.

Частина 1 ст. 3.29 ПВКпАП обумовлює право посадових осіб: складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про адміністративні правопорушення та накладати адміністративні стягнення. Відомості про те, хто має право здійснювати означені дії містяться у п.п. 20 ч. 1 ст. 3.1 ПВКпАП, якою встановлено, що справи про адміністративні правопорушення розглядаються органами МПРО.

Слід відзначити, що Конституція РБ [306], так само як і в Україні, проголошує, що державна влада в РБ здійснюється на основі розподілу її на законодавчу, виконавчу і судову (ст. 6); у РБ "встановлюється принцип верховенства права", а "Держава, усі його органи і посадові особи діють у межах Конституції і прийнятих у відповідності з нею актів законодавства (ст. 7); "Судова влада в Республіці Білорусь належить судам" (ст. 109). Як вбачається з вищенаведеного, положення ПВКпАП в частині наділення правом позасудового розгляду адміністративних правопорушень грубо порушують конституційні положення.

С.А. Балащенко у монографії "Государственное управление в области охраны окружающей среды" [307, с. 33] відзначає, що "якісний аналіз законодавства вказує, що деякі чинні норми законодавства РБ "суперечать Конституції, а іноді у своїй основі містять положення, що порушують права людини"...

Статті 15.1.- 15.64. КпАП (гл.15) [308] присвячена адміністративним правопорушенням "проти екологічної безпеки, навколишнього середовища та порядку природокористування". Стаття 15.1. встановлює відповідальність за "Порушення обов'язкових для дотримання вимог технічних нормативних правових актів і нормативів у галузі охорони навколишнього середовища". Порушення тягне накладення штрафу в розмірі від п'яти до п'ятдесяти базових величин, на індивідуального підприємця - від двадцяти до ста базових величин, а на юридичну особу - до п'ятисот базових величин. Словосполучення "базова величина" у чинне законодавство РБ введено на підставі закону

РБ "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Беларусь и особенностях применения базовой величины в уголовных и административных правоотношениях" [309], на підставі якого поняття "мінімальна заробітна плата" у кримінальному кодексі та КпАП було змінено на термін "базова величина". На сьогодні розмір базової величини складає 35 000 крб. [310].

Зупинимось на деяких аспектах застосування адміністративних стягнень за порушення законодавства про захист довкілля. Так, згідно з ст. 15.11. КпАП знищення родючого шару ґрунту, або забруднення їх хімічними або радіоактивними речовинами, відходами виробництва, стічними водами, бактеріально-паразитичними шкідливими організмами тощо тягнуть накладення штрафу в розмірі від трьох до тридцяти базових величин; якщо це скоєно індивідуальним підприємцем - від тридцяти до ста базових величин, юридичною особою - від п'ятдесяти до п'ятисот базових величин. Забруднення лісу будівельними й побутовими відходами або стічними водами, або шляхом розміщення шкідливих (отруйних) відходів виробництва (ст. 15.30.) тягне попередження або накладення штрафу в розмірі до двадцяти базових величин, на індивідуального підприємця - до п'ятдесяти базових величин, а на юридичну особу - до трьохсот базових величин. Знищення рідких диких тварин, що й перебувають під загрозою зникнення, або здійснення інших дій, які можуть призвести, спричинити до їхньої загибелі, скорочення чисельності тощо (ст. 15.34.) - тягнуть накладення штрафу в розмірі від двадцяти до п'ятдесяти базових величин. Отруєння атмосферного повітря виробничими викидами з перевищенням установлених нормативів тощо (ст. 15.48.) - тягне накладення штрафу в розмірі від чотирьох до двадцяти базових величин, на індивідуального підприємця - до п'ятдесяти базових величин, а на юридичну особу - до двохсот базових величин. Забруднення вод, або їх отруєння (ст. 15.51.) - тягне накладення штрафу в розмірі від чотирьох до двадцяти базових величин, на індивідуального підприємця - до ста базових величин, а на юридичну особу - до п'ятисот базових величин. Наведені та інші статті КпАП не містять положень щодо відшкодування шкоди за спричинення шкоди об'єктам довкілля. Встановлений кодексом розмір базових величин не може сприяти знешкодженню спричиненої довкіллю шкоди.

Слід відзначити, що компенсацією за отруєння довкілля є стягнення відповідно до закону РБ "О налоге за использование природных ресурсов (Экологический налог)" [311] податку за використання природних ресурсів. Останній складається з платежів за використання природних ресурсів, за скиди та викиди отруйних речовин у довкілля в межах установлених лімітів, за перевитрату природних ресурсів, скиди та викиди отруйних речовин у довкілля понад затверджені ліміти, а також за переробку нафти й нафтопродуктів (п. 2. ст. 2). Ліміти припустимих скидів та викидів отруйних речовин у довкілля встановлюються РМ РБ за поданням спеціально уповноважених державних органів (п. 4. ст. 2).

Згідно з Конституцією РМ [312] положення щодо прав людини на безпечне для життя і здоров'я довкілля, так само, як і в Україні (ст. 50 Конституції України) об'єднані однією статтею (ст. 37 - "Право на благоприятную окружающую среду"). Вона містить терміни: "сприятливе навколишнє середовище", "екологічно безпечне для життя і здоров'я навколишнє середовище". Частина 3 та 4 ст. встановлюють, що утаювання або перекручення інформації про шкідливі для здоров'я людей фактори забороняється законом; фізичні та юридичні особи відповідають за шкоду, заподіяну здоров'ю й майну особи внаслідок екологічного правопорушення. Обов'язок із захисту довкілля покладений на її громадян (ст. 59), обов'язки гілок влади, рівно як їх відповідальність – відсутня.

На території республіки діє закон РМ "Про охрану навколишнього середовища" від 16 червня 1993 р. [313]. Стаття 2 закону визначає, що він є правовою основою для "охраны среды", зокрема в цілях забезпечення кожній людині права на "здорове та естетично приємне середовище (п. "а"); охрану земли і надр, води і повітря від хімічного, фізичного й біологічного забруднення, від інших впливів, що порушують

економічну рівновагу (п. "d").

Заслужують на увагу положення п. "с" ст. 3, якими встановлено, що одним з основних принципів охорони довкілля є відповідальність усіх фізичних та і юридичних осіб за збитки, що спричинені середовищу; "відшкодування збитку, нанесеного середовищу і її компонентам (навіть ненавмисно або по недбалості), за рахунок винних фізичних і юридичних осіб". Як і у інших державах СНД закон не містить положень щодо обов'язків та відповідальності органів виконавчої влади. Положення щодо "стимулювання впровадження ресурсозберігаючих технологій за допомогою надання пільгових кредитів" тощо власне дублюють абстрактний зміст відповідних норм законодавства України (п. "f").

Так само, як в Україні та у РФ закон РМ містить положення щодо плати за отруєння довкілля [314, п. "е" ст. 2] у вигляді мита за отруєння довкілля, в тому числі й за накопичення отруйних речовин. Цим питанням, як і у РБ, присвячений Закон РМ "Про плату за забруднення навколишнього середовища" [289].

На відміну від вітчизняного ЗУ встановлення нормативів плати здійснюється Парламентом (ст. 4). Що вбачається цікавим, ініціатор отруєння довкілля (за законом – природокористувач) має право відрахувати з суми платежу за отруєння (забруднення) довкілля витрати по освоєнню ним коштів, що використані ним на природоохоронні заходи (ст. 5 - Корегування розмірів плати). В той же час залишається відкритим питання, чи спроможні витрачені кошти зменшити отруєння довкілля...

Глава II закону присвячена компетенції парламенту, президента, уряду та місцевого самоврядування у галузі охорони середовища (ст. 6-10). Так, президент республіки "відповідає перед світовим співтовариством за стан середовища в республіці" (ст. 7). Уряд реалізує політику Парламенту у галузі охорони середовища і забезпечує раціональне використання природних ресурсів, "встановлює пільги у сфері діяльності з охорони середовища" (тобто, не законом); координує діяльність міністерств, відомств й органів місцевого місцевого управління з питань охорони середовища; визначає місця розміщення та режим полігонів республіканського рівня по накопиченню й переробці виробничих відходів, зберіганню токсичних і радіоактивних речовин, а також регламентує їхнє транспортування й знешкодження тощо (ст. 8).

Органи публічного управління району, муніципія разом з місцевими органами охорони середовища та охорони здоров'я (ст. 9): забезпечують дотримання законодавства про охорону середовища; затверджують за погодженням з департаментом (відповідно до ст. 11 - це центральний орган, що наділений "пріоритетними повноваженнями в питаннях охорони середовища і раціонального використання природних ресурсів") межі використання природних ресурсів, рівня отруйних скидів і викидів у середовище; місць накопичення виробничих і побутових відходів; здійснюють нагляд і координацію діяльності підприємств і претур у сфері накопичення та переробки виробничих і побутових відходів, будівництва й функціонування очисних споруджень, встановлення устаткування, пристроїв по вловлюванню й нейтралізації забруднюючих речовин, попередження й боротьби зі зсувами, ерозією, засоленням, ущільненням і забрудненням ґрунтів мінеральними добривами і пестицидами, раціонального використання пасовищ, виділення земель для забезпечення необхідного рівня заліснення, створення захисних лісосмуг і зелених зон; організовують розробку і реалізацію районних, муніципальних екологічних програм; забезпечують систематичне й оперативне інформування населення, підприємств, установ і організацій про стан середовища в районі, муніципії тощо.

Четвертим рівнем у сфері охорони довкілля закон визначає органи публічного управління комуни (села), міста (ст. 10), які спільно з місцевими органами охорони середовища і охорони здоров'я: забезпечують "збереження здорового середовища і раціональне використання природних ресурсів, здійснюють постійний контроль за дотриманням законодавства про охорону середовища; затверджують за погодженням з

органами охорони середовища межі використання природних ресурсів, скидів та викидів отруйних речовин у середовище, місць накопичення смітників виробничих і побутових відходів тощо; забезпечують будівництво й функціонування очисних споруд, здійснюють нагляд за обладнанням, пристроями по попередньому очищенню стічних вод, уловлюванню забруднюючих та отруйних речовин; забезпечують проведення заходів щодо попередження й боротьби з зсувами, ерозією, засоленням, ущільненням і забрудненням ґрунтів мінеральними добривами й пестицидами; надають пільги підприємствам, що здійснюють "не забруднюючу господарську діяльність", припиняють проектування, будівництво й роботи, на проведення яких не отриманий дозвіл органів охорони середовища тощо.

Департамент (додатковий рівень) здійснює свою діяльність на підставі положення, що затверджується урядом (ст. 11, 12). Реалізація покладених на нього функцій та завдань здійснюється ним безпосередньо або через свої підрозділи (ст. 13). Його рішення є обов'язковими для виконання всіма міністерствами, відомствами, органами місцевого публічного управління, військовими частинами й усіма фізичними і юридичними особами. У відповідності з ст. 15 закону основними завданнями департаменту, зокрема визначені: здійснення державного контролю за "станом середовища і її компонентів", дотриманням законодавства про охорону середовища, розробка і здійснення заходів щодо зниження антропогенного впливу на екосистеми, біологічне розмаїття і здоров'я людей, прогнозування можливих екологічних криз, аварій і катастроф; створення позабюджетного Національного екологічного фонду і управління ним (п. "f"). До речі, джерелами утворення цих "позабюджетних" фондів визначені плата за забруднення середовища, штрафи за порушення законодавства про охорону середовища, кошти отримані від відшкодування заподіяного середовищу збитків, від реалізації конфіскованої продукції, отриманої від незаконної експлуатації флори й фауни, добровільні пожертвування та внески (ст. 84). Що є цікавим, - ці кошти накопичуються на спеціальних рахунках територіальних органів департаменту (тобто існує та сама, як і в Україні, порочна практика, яка дозволяє збіднювати державний бюджет). Стаття 85 передбачає, що кошти фондів можуть витратитися, зокрема на: розробку й виконання місцевих і республіканських програм охорони середовища і збереження біологічного розмаїття; придбання технічних засобів, обладнання, апаратури, реактивів для лабораторій департаменту і його підрозділів; проведення наукових досліджень у галузі охорони середовища на замовлення департаменту; перепідготовку й підвищення кваліфікації кадрів у галузі охорони середовища; пропаганду екологічних знань; встановлення і підтримку міжнародного співробітництва в галузі охорони середовища; преміювання колективів незалежно від їхньої відомчої підпорядкованості за реальний внесок в охорону середовища; інформування громадськості про стан середовища ...

Згідно з законом департамент, зокрема здійснює наступне (ст. 16): проводить державну екологічну експертизу, яка є його винятковою компетенцією; бере участь у роботі державних комісій з розміщення та введення у дію об'єктів виробничого, адміністративного, житлового та іншого призначення; щорічно видає дозволи на ввезення, складування, транспортування й використання пестицидів і інших токсичних речовин; припиняє й забороняє проектування, будівництво, реконструкцію промислових, сільськогосподарських об'єктів і об'єктів соціального призначення, роботи з експлуатації природних ресурсів і інші роботи, якщо вони проводяться з порушенням законодавства про охорону середовища; звертається з цивільними позовами до державних органів, підприємств, установ, закладів, організацій і фізичних осіб, що спричинили збиток РМ отруєнням середовища, нераціональним використанням природних ресурсів тощо. Департамент складається з підрозділів, управлінь і відділів (ст. 20). Основними підрозділами департаменту закон визначає Державну екологічну інспекцію, гідрометеорологічну службу та Національний інститут екології. Структура

управлінь і відділів департаменту, його підрозділів визначається положенням про департамент. Обов'язками та відповідальністю працівники департаменту не наділені.

На відміну від вітчизняного ЗУ, який мимохідь згадує про існування спеціальних підрозділів (ст. 20), закон РМ визначає повноваження (обов'язки так само відсутні) головних державних інспекторів середовища і головних зональних інспекторів середовища (ст. 27), старших державних інспекторів, державних інспекторів, старших зональних інспекторів та зональних інспекторів середовища (ст. 28). Так, головний державний інспектор середовища, головні зональні інспектори середовища, а за їх відсутності – їх заступники мають право: припиняти за власною ініціативою або за поданням органів місцевого публічного управління будь-яку діяльність, якщо вона суперечить законодавству про охорону середовища; звертатись з позовами до фізичних та юридичних осіб, у тому числі і до іноземних, з вимогами про відшкодування збитків, заподіяних середовищу в результаті його забруднення й нераціонального використання природних ресурсів; розглядати справи про порушення законодавства з охорони середовища та ухвалювати рішення, відповідно до чинного законодавства.

У старших державних інспекторів, державних інспекторів, старших зональних інспекторів та зональних інспекторів середовища так само відсутні обов'язки, закон наділяє їх тільки правами та повноваженнями, зокрема, це стосується права: позасудового розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері охорони середовища; притягнення порушників до відповідальності.

Кодекс РМ про правопорушення [315, ст. 405] визначає повноваження органів охорони середовища та агентства лісового господарства "Moldsilva". Розгляд правопорушень, що передбачені статтями 93–95, 109–130, 132–154, 156, 182 здійснюється органами охорони навколишнього середовища. При цьому, правопорушення, що стосуються недотримання правил водокористування (ст. 110), недотримання правил і інструкцій, що стосуються експлуатації гідротехнічних, водогосподарчих і водозахисних споруджень, обладнання, пристроїв та вимірювальних приладів (ст. 111), пошкодження гідротехнічних, водогосподарчих і водозахисних споруд, обладнань та пристроїв (ст. 112) та інших правопорушень, які ніяким чином не стосуються об'єктів рослинного світу (статті 113-115, 120-130, 132-137, 139-142) встановлюються агентством лісового господарства "Moldsilva". Констатувати перелічені вказаними статтями факти правопорушень та складати протоколи мають право генеральний директор агентства "Moldsilva" і його заступники, директори державних підприємств лісового господарства, лісомисливських господарств, природних заповідників (п. 4). Складені протоколи, за винятком правопорушень, що стосуються порушення правил забезпечення чистоти в міських і сільських населених пунктах (ст. 181) і які мають бути передані для розгляду в адміністративну комісію, - передаються для розгляду в органи охорони навколишнього середовища (п. 5).

З наведеного вбачається, що така важлива категорія справ, які стосуються захисту довкілля, - розглядається у позасудовому порядку державними інспекторами, що грубо порушує приписи ст. 114 Конституції РМ [316], яка встановлює, що "Правосуддя здійснюється іменем закону тільки судовими інстанціями". В той же час, всі інші категорії справ наприклад, правопорушення у сфері соціального страхування, енергетики тощо - розглядаються "компетентними" судовими інстанціями.

Стосовно відшкодування шкоди, спричиненої об'єктам довкілля Кодекс РМ про правопорушення, як в Україні, РФ та РБ не містить положень щодо цього. Стаття 45 передбачає "відшкодування збитків" тільки фізичним та юридичним особам.

3.2. Шляхи удосконалення діяльності органів виконавчої влади України у галузі захисту об'єктів довкілля

Перш ніж зробити висновки до цього розділу вважаємо за доцільне послатись на деякі приписи Закону Французької республіки "Про хартію навколишнього середовища" [316]. Так, ним встановлено, що: "Всі зобов'язані на умовах, визначених законом, запобігати можливій шкоді навколишньому середовищу або обмежувати наслідки (ст 3); На умовах, визначених законом, кожна особа повинна сприяти відшкодуванню шкоди, яка спричинена навколишньому середовищу (ст 4); Дослідження та інновації повинні вносити свій внесок у збереження й використання навколишнього середовища (ст. 9). Важливість прийняття цієї Хартії обумовлена ще й тим, що у преамбулу Конституції Франції 1958 р. були внесені відповідні зміни: "Французький народ урочисто проголошує свою прихильність правам людини і принципам національного суверенітету..., а також правам і обов'язкам, визначеним у Хартії навколишнього середовища 2004 року". Прийняті рішення заслуговують на увагу та відповідне запозичення вітчизняним законодавством.

Аналіз законодавства України, РФ, РБ та РМ у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників дає підстави зробити наступні висновки: законодавство держав СНД і понині ґрунтується на збереження пріоритетів пострадянського часу, які відображають домінування: природноресурсового напрямку над завданнями захисту людини та об'єктів довкілля від негативних чинників; потреб функціонування державного апарату управління, створення умов для "зручного" (з точки зору чиновників) адміністрування" [179, с. 12].

Дослідження свідчить, що рецепція права держав СНД у сфері охорони навколишнього природного середовища є неприйнятною, фрагментарні заходи стосовно приведення вітчизняного законодавства у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та їх охорони у якості природних ресурсів, - не спроможні удосконалити існуючі проблеми у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та охорони об'єктів довкілля, які використовуються в якості природних ресурсів.

На сьогодні положення ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" 1991 р., в тому числі й постанови ВРУ "Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки" 1998 р., ґрунтуються на трьох суперечливих напрямках, якими є: а) охорона навколишнього природного середовища (охорона довкілля згідно з постановою ВРУ); б) використання природних ресурсів; в) забезпечення екологічної безпеки. Як свідчить дослідження, така правова конструкція завуальовує необхідність реалізації таких важливих складових, як захист об'єктів довкілля від негативних чинників, систематичне їх виявлення та попередження, здійснення заходів по відшкодуванню спричиненої довкіллю шкоди, відновлення природного стану об'єктів довкілля, про що ЗУ обмежується тільки згадуванням.

Чинний ЗУ зберіг багатоступеневу систему контролюючих органів, яка була встановлена Законом 1960 р.; дублювання компетенції в тексті закону знайшло найбільше вираження в декларованих повноваженнях усіх ОВВ та ОМС контролювати природоохоронну діяльність, що власне ніяким чином не сприяє і сьогодні захисту об'єктів довкілля від негативних чинників. Зміст компетенції або повноважень зазначених органів не містить обов'язків щодо: запобігання спричиненню шкоди об'єктам довкілля; притягнення до відповідальності винних у спричиненні об'єктам довкілля шкоди.

Що важливо, не змінилась і сутність цілей та завдань правонаступника Мінекології - Мінохоронприроди, який так само, як і попередник має право розпорядження надрами та об'єктами довкілля.

Дослідженням виявлений причинно-наслідковий зв'язок: отруєння

(забруднення) об'єктів довкілля здійснюється за рахунок недосконалого, суперечливого та декларативного змісту існуючого економічного механізму забезпечення охорони навколишнього природного середовища, ігнорування безпечних форм та методів захисту рослин та ведення сільськогосподарського виробництва тощо, що в сукупності є наслідком: а) незадовільної якості законодавства у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників; б) сировинно-витратного спрямування економіки, що призводить до руйнування природно-ресурсного потенціалу і негативно відображається на стані об'єктів довкілля; в) неправильного визначення цілей та завдань ОБВ та ОМС; г) незадовільної діяльності численних контролюючих та управляючих органів, які дублюють повноваження або компетенцію одне одного у сфері охорони; д) відсутністю єдиного національного документа у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та відсутністю єдиної національної організації захисту об'єктів довкілля від негативних чинників; е) відсутності дієвого механізму відшкодування шкоди, спричиненої довкіллю, включаючи і відповідних методик; д) відсутності реальних економічних механізмів захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, які б передбачали впровадження маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій та нетрадиційних видів енергії тощо; ж) застарілим розумінням сутності адміністративних процедур, в яких відсутнє розуміння обов'язків посадових та службових осіб гілок влади та ОМС, та їх відповідальності, яка за змістом ст. 61 Конституції України повинна мати персональний (індивідуальний) характер; з) існуванням подвійного механізму оподаткування доходів громадян, який полягає в тому, що окрім встановлених законом податків, вони сплачують ще й вартість зборів за скиди, викиди та розміщення відходів, які включені у собівартість продукції, послуг. Отже вбачається доцільним змінити порядок адміністрування податків, який визначений п.п. 5.4. ст. 5 ЗУ "Про оподаткування прибутку підприємств", на підставі якого будь-які витрати платника податку, пов'язані з утриманням та експлуатацією фондів природоохоронного призначення включаються до валових витрат, що: сприяє ухиленню підприємств від реального захисту довкілля; створює підстави для подвійного оподаткування доходів громадян, що не можна визнати таким, що відповідає Основному Закону.

На жаль, Концепція адміністративної реформи також не містить положень щодо вдосконалення сутності адміністративних процедур, найважливішими складовими яких мають бути чітке обумовлення питань функцій, обов'язків та відповідальності ОБВ та ОМС, зокрема у сфері захисту довкілля від негативних чинників. Ми підтримуємо позицію Г. Бребана, який відзначає, що в адміністративних процедурах надзвичайно важливими є питання обов'язків, які слід розглядати у двох аспектах: в аспекті принципу законності, тобто зв'язаності апарата управління законом, і в аспекті принципу відповідальності, згідно з яким адміністрація у випадку заподіяння нею збитку, особливо внаслідок провини або недоглядів по службі, зобов'язано відшкодувати збиток.

Положення статей 3, 19 та 50 Конституції України мають взаємопов'язаний характер. На гілках влади лежить обов'язок створити для людини такі умови, зокрема безпечне для життя та здоров'я довкілля, стан якого б дозволив стверджувати, що в Україні людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Проте, наведені у попередніх розділах висновки говорять про те, що внесені у ЗУ зміни, зокрема вилучення слів "шкідливий вплив для здоров'я людей", "створення небезпеки для здоров'я людей", "санітарні норми" тощо є сприянням інтересам крупного капіталу, а не забезпеченням реалізації вимог ст. 3 Конституції України, з якої випливає, що здоров'я людини – це попередня умова якості життя і складова частина соціального, культурного й економічного її розвитку.

Визначення цілей та завдань ОБВ у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та охорони природних ресурсів має причинний зв'язок з фактами грубого порушення конституційних та законодавчих приписів.

Так, всупереч приписам:

- статей 3, 50 Конституції України в Законах України "Про охорону навколишнього природного середовища" та "Про екологічну експертизу" на підставі ЗУ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення" від 6 квітня 2000 р. № 1642-III вилучені слова: "шкідливий вплив для здоров'я людей", "створення небезпеки для здоров'я людей", "санітарні норми", що дає можливість здійснювати екологічну експертизу без врахування інтересів людини і застосовувати інші (екологічні), а не санітарні норми, які є єдиними до застосування на території України;

- статей 13, 50 Конституції України, ст. 29 ЗУ "Про угоди про розподіл продукції" та п. "ж" ч. 1 ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" приймається ЗУ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" від 8 червня 2000 р. № 1807-III, на підставі якого ст. 20 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" доповнюється ч. 3 такого змісту: "Повноваження спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів та його органів на місцях, визначені у пункті "ж" частини першої цієї статті, не застосовуються до суб'єктів підприємницької діяльності (інвесторів), що здійснюють свою діяльність на умовах угод про розподіл продукції".

Прийняття зазначених та інших норм, які неправильно відображають нормативно-правові потреби суспільного буття, зокрема право на безпечне для життя та здоров'я довкілля, за нашим глибоким переконанням є свідченням відсутності правового механізму, який би дозволяв прийняття законів, що пройшли відповідну правову експертизу. Досвід зарубіжних країн свідчить, що прийняттю закону передуює його перевірка на конституційність, наприклад, як це передбачено ст. 61 Конституції Французької Республіки: закони та регламенти палат до введення їх в дію мають бути надані до Конституційної Ради, яка повинна надати висновок щодо відповідності їх Конституції.

Європейський Суд із прав людини сформулював позицію у означеній сфері і відзначає, що охорона здоров'я тісно пов'язана зі статтею 2 (право на життя) і зі статтею 8 (право на повагу приватного життя) Конвенції про захист прав людини й основних свобод (справа Гуерри проти Італії) [317]. Європейська соціальна хартія вказує на те, що "Кожна людина має право користуватися будь-якими заходами, що дозволяють їй досягти найкращого стану здоров'я" [318, п. 11].

Захист людини та об'єктів довкілля від впливу негативних чинників за своєю глибинною сутністю має санітарно-гігієнічний аспект, а тому встановлення ЗУ інших екологічних нормативів "з урахуванням вимог санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, гігієнічних нормативів" є нонсенсом, адже у державі повинні діяти єдині норми, які мають ґрунтуватись на положеннях ЗУ "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення"; вилучення ж з тексту ст. 33 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" ("Екологічні нормативи") на підставі ЗУ від 6 квітня 2000 р. № 1642-III положень, що нормативи повинні відповідати вимогам охорони здоров'я людей від негативних чинників свідчить про те, що такі зміни грубо порушують конституційні права громадян і приймаються вони на користь заінтересованих осіб у сфері крупного капіталу.

З огляду на зазначене вбачається, що потреба у існуванні положень ст. 33 ЗУ "Про охорону навколишнього природного середовища" ("Екологічні нормативи") відсутня, оскільки вони охоплені ЗУ "Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення", в тому числі і положеннями щодо гігієнічної регламентації і державної реєстрації небезпечних факторів.

Чисельність захворювань загального характеру або здоров'я нації має причинний зв'язок з кризовим станом довкілля. У відповідності з ст. 3 Конституції України забезпечення належного стану здоров'я громадян має здійснюватись через захист довкілля від негативних чинників, результатом якого має бути безпечне довкілля.

Раціональне ж використання природних багатств надр та об'єктів довкілля у якості природних ресурсів, - це аспекти їх охорони в інтересах: забезпечення прав власника, яким є Український народ; розвитку економіки, в тому числі й відновлення природного стану об'єктів довкілля, що в цілому не здійснюється.

Обумовлений Конституцією України принцип верховенства права означає підпорядкування діяльності усіх державних інститутів потребам реалізації прав людини, а тому вбачається, що законодавство у сфері реалізації прав громадян на безпечне для життя та здоров'я довкілля, зокрема правильне визначення цілей, завдань та функцій гілок влади (їх посадових осіб) стосовно захисту людини, землі, води, повітря від негативних чинників, реалізація реформи адміністративного права та адміністративної реформи, - потребують комплексного вирішення шляхом приведення конституційних та законодавчих положень у відповідність з потребами людини та принципами правової держави, що безпосередньо впливає з змісту статей 1, 3, 50 Конституції України та приписів Всесвітньої Хартії природи. За нашим глибоким переконанням реалізація конституційних приписів можлива за умов прийняття нової редакції Закону України "Про захист довкілля", який ґрунтуватиметься на інших, відмінних від існуючого ЗУ положеннях.

Нормативно-правові потреби суспільного буття у відповідності з ст. 50 Конституції України потребують кардинальної зміни законодавчих положень в сторону розмежування понять "захист об'єктів довкілля від негативних чинників" та "охорона ресурсів надр та об'єктів довкілля, які використовуються в якості природних ресурсів", що підтримується фахівцями з питань економіки, якими наголошується "необхідність створення принципово нової системи управління й регулювання у сфері природокористування та природоохорони" [319, п. 11.1]; скасування наданих органу "охорони середовища" прав щодо здійснення дозвільних функцій у сфері використання надр та природних ресурсів; відомчих "екологічних нормативів", замість державних санітарно-гігієнічних; реформування численних, дублюючих одне одного діяльність ОВВ та ОМС у сферах державного управління та державного контролю, шляхом створення національної організації захисту об'єктів довкілля від негативних чинників (надалі НОЗД) та національної організації з використання об'єктів довкілля та надр.

Передбачається, що НОЗД, відповідно до проекту ЗУ "Про захист довкілля" виконуватиме роль єдиної координуючої служби захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, якій надані права щодо нагляду за діяльністю інших ЦОВВ, ОВВ, ОМС, юридичних та фізичних осіб у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників. Зокрема, це стосується національної організації з використання надр та об'єктів довкілля, які використовуються у якості природних ресурсів.

Проведення вищезазначених заходів може бути можливим тільки за умов конкретизації адміністративних процедур, найголовнішою складовою яких є визначеність функцій, обов'язків та відповідальності посадових та службових осіб за неналежне виконання або невиконання ними обов'язків, спричинення шкоди публічним або приватним інтересам. Тобто, трансформація законодавчих положень, в тому числі й визначення цілей та завдань адміністративних (виконавчих) органів потребує відповідної зміни існуючих конституційних положень, шляхом наділення посадових та службових осіб ОВВ конкретними функціями, обов'язками та відповідальністю. Зазначене має прямий зв'язок з необхідністю внесення необхідних змін в Конституцію України (зокрема, це стосується ст. 56 і положень розділу VI) та в ЗУ "Про Кабінет Міністрів", які на відміну від досвіду Франції в першому випадку взагалі не містять положень щодо кримінальної відповідальності членів Уряду, в іншому - посиляються на їх "солідарну відповідальність".

Загальновідомо, що правопорушення споконвічно зазіхають на те, що береться під захист. Цілком беззаперечним є і те, що захистові від небезпечних факторів підлягають людина та довкілля, а не законодавчі та нормативні акти відомств. Іншими

словами, все, що суспільно шкідливе (небезпечне), - те суперечить праву. Підставою для притягнення до адміністративної відповідальності слід розглядати саме факт спричинення шкоди об'єкту довкілля. У якості об'єкту адміністративного правопорушення можна розглядати тільки те, що береться під адміністративно-правовий захист. Нелогічно брати під захист матеріальну норму, нормативний акт відомства тощо. Таким чином, здійснення адміністративних процедур у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та у сфері використання об'єктів довкілля у якості природних ресурсів повинно ґрунтуватись на чітких матеріальних нормах, які обумовлюють полярні сфери діяльності. Тобто, провадження у справах про адміністративні правопорушення у двох різних сферах має узгоджуватись з конституційними приписами статей 1, 3, 8, 19 (ч. 2), 22, 50 та ст. 124.

З огляду на зазначене у проект ЗУ "Про захист довкілля" і КУпАП мають увійти положення, відповідно до яких адміністративні процедури з боку посадових та службових осіб повинні бути обмежені складанням протоколів за фактом спричинення шкоди об'єктам довкілля. Протоколи про правопорушення, докази, що підтверджують факт спричинення шкоди об'єктам довкілля та розрахунки спричиненої шкоди мають бути передані у судову інстанцію, для розгляду справи за суттю.

Відповідно до зазначеного вбачється доцільним:

у Кодексі України про адміністративні правопорушення:

- виключити статтю 242-1 "Органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у галузі екології та природних ресурсів України";

- статтю 221 "Районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді)", після цифр "212-2 - 212-33" доповнити цифрою "242-1".

Орієнтуючись на вимоги ст. 66 Конституції України та враховуючи, що встановлені у статтях санкції (попередження, штраф) є спотворенням обов'язку відшкодування шкоди об'єктам довкілля, - вбачається за доцільне доповнити статтю 242-1 КУпАП обов'язком відшкодування шкоди, розмір якої був би адекватним спричиненій об'єктам довкілля шкоди. Одночасно вбачається доцільним переглянути положення матеріальних норм, в яких по відношенню об'єктів довкілля застосовується термін "збитки".

З огляду на необхідність вдосконалення діяльності органів виконавчої влади нами пропонується внесення змін та доповнень у Конституцію України:

- статтю 6 Конституції України викласти у такій редакції:

"Стаття 6. Забезпечення реалізації публічних та приватних інтересів є обов'язком державної влади, яка здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Виконання органами законодавчої, виконавчої та судової влади функцій та обов'язків держави здійснюється у встановлених цією Конституцією межах, відповідно до законів України".

- статтю 8 Конституції України викласти у такій редакції:

"Стаття 8. Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах принципів верховенства права.

Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти, що частково або в повній мірі суперечать приписам Конституції України вважаються частково або в повній мірі неконституційними.

Закони набувають чинності і можуть бути опублікованими за умов визнання їх Конституційним Судом України такими, що відповідають Конституції України.

Норми Конституції України є нормами прямої дії.

Звернення до суду для захисту публічних та приватних інтересів безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством";

- статтю 19 Конституції України викласти у такій редакції:

"Стаття 19. Дільність органів законодавчої, виконавчої та судової влади, їх представників здійснюється лише на підставі, в межах обумовлених Конституцією функцій та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Невиконання або неналежне виконання Конституції України, Законів України, дії та та акти, що призвели до порушення публічних та приватних інтересів, спричинення майнової та моральної шкоди кваліфікуються як злочини або інші правопорушення на момент їх скоєння".

- статтю 56 Конституції України викласти у такій редакції:

"Стаття 56. Посадові та службові особи державних органів та місцевого самоврядування несуть персональну кримінальну та цивільну відповідальність за дії (акти), що скоєні ними при виконанні своїх функцій.

Кожен має право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди за рахунок посадових і службових осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, завданої їх незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю при здійсненні ними своїх повноважень".

З огляду на конституційні приписи та вимоги ЗУ "Про джерела фінансування органів державної влади" пропонується скасувати наказ Міністерства екології та природних ресурсів України 30 січня 2002 року № 46 "Про затвердження Порядку надання платних послуг екологічного характеру територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України".

Вбачається, що головною метою проекту ЗУ "Про захист довкілля" мають бути: а) захист людини, землі, води, атмосферного повітря, флори та фауни від впливу негативних чинників, шляхом їх попередження та ліквідації; б) нагляд за відтворенням лісів та рекультивацією земель; відновленням природного стану водних ресурсів; мінімізацією шкідливого впливу технологічних процесів добування природних ресурсів на здоров'я людини; в) забезпечення природного стану ландшафтів, природних комплексів, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України; г) передача НОЗД у судові органи матеріалів по фактам спричиненої шкоди довкіллю, з одночасним обґрунтуванням розміру спричиненої шкоди, що цілком узгоджується з вимогами статей 50, 66 Конституції України; д) забезпечення неухильного застосування, дотримання та виконання правил захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у всіх сферах виробничо-господарської та приватної діяльності тощо.

Вивчення проблематики питань правового регулювання змісту організації та діяльності органів виконавчої влади у сфері захисту об'єктів довкілля дає підстави запропонувати теоретичне визначення поняття інституту "служби захисту довкілля", під яким слід розуміти сукупність адміністративно-правових та технічних норм, які визначають організаційно-правовий статус національної організації захисту довкілля і регламентують безпосереднє виконання нею обов'язків, що випливають з приписів статей 3, 50 Конституції України стосовно: здійснення превентивних заходів із попередження впливу негативних факторів на людину та об'єкти довкілля; ліквідації наслідків впливу негативних факторів на людину та об'єкти довкілля; реалізації майнового впливу на винних осіб у спричиненні шкоди об'єктам довкілля; забезпечення неухильного застосування, дотримання та виконання чітко визначених на законодавчому рівні правил захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у всіх сферах виробничо-господарської та приватної діяльності; виконання інших функцій, що випливають з положень Конституції України та Всесвітньої Хартії природи;

Передбачається, що проект ЗУ "Про захист довкілля" має охопити функції та завдання НОЗД, ОДВ та ОМС; процедурні аспекти діяльності цих органів, включаючи обов'язки їх посадових та службових осіб; обов'язки посадових та службових осіб підприємств, установ та організацій; обов'язки фізичних осіб; відповідальність перелічених осіб тощо.

Нова редакція ЗУ потребує: переосмислення в частині застосовування поняття

"понад допустимі рівні", яким виправдовується дозвільна система щодо отруйних скидів та викидів; корінної зміни сутності: економічного механізму, в основі якого лежить механізм отруєння довкілля за мізерну плату та такої ж за розміром штрафної системи покарання, що у своїй сукупності не може сприяти відновленню отруєних земель, водоймищ, атмосферного повітря та втраченого людиною здоров'я.

Оскільки застосування у сільськогосподарському виробництві "без принципу економічного механізму" отрутохімікатів, ГМО, ГМР та ГМТ призвело до вкрай негативного стану земельних угідь та водних ресурсів, - вважаємо, що одним із напрямків діяльності НОЗД повинен бути також і нагляд за діяльністю Мінагрополітики та виробників сільськогосподарської продукції.

Переосмислення державної та правової політики у сфері сільськогосподарського виробництва повинно бути здійснено шляхом відмови від застосування отрутохімікатів та якнайшвидшого переходу до виробництва безпечної для життя та здоров'я людини сільськогосподарської продукції. Зокрема, це стосується і безпечного захисту рослин. Тобто, наявна проблема у контексті з захистом довкілля від негативних чинників потребує прийняття ЗУ "Про органічне виробництво сільськогосподарської продукції, маркування її та продуктів харчування", який би врахував найкращі традиції зарубіжного досвіду. У зв'язку з зазначеним потребується перегляд доцільності існування ЗУ "Про пестициди і агрохімікати" та ЗУ "Про карантин рослин".

Передбачається, що:

підбір фахівців у НОЗД має здійснюватись з врахуванням наявності: відповідної освіти, знань та/або наукових праць у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, зокрема у сфері безпечного захисту рослин і безпечного ведення сільського господарства, володіння знаннями міжнародних правових актів, директив, рекомендацій та регламентів ЄС у означеній сфері;

в числі головних функцій НОЗД мають бути визначені: запобігання спричиненню шкоди довкіллю від негативних факторів, в тому числі й при веденні робіт, пов'язаних з використанням її об'єктів та ресурсів надр; ліквідація наслідків спричиненої довкіллю шкоди; створення і ведення єдиного державного реєстру джерел скидів та викидів; виробників відходів та місць захоронення відходів; суб'єктів господарської діяльності, які мають ліцензію на збирання і заготівлю відходів і т.д.; забезпечення виконання з боку юридичних та фізичних осіб встановлених законом вимог у галузі захисту довкілля; забезпечення рекультивації земель, відновлення лісів, очищення та знезараження вод тощо; притягнення до відповідальності винних у спричиненні шкоди довкіллю;

на НОЗД має бути покладений обов'язок виявлення фактів спричинення шкоди об'єктам довкілля, здійснення підготовки матеріалів для передачі в судові органи, з обґрунтуванням розміру збитків тощо (як ми вже відзначали, методики мають бути визначені на законодавчому рівні);

НОЗД є координуючим національним органом у сфері розробки наукових методик стосовно захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, в тому числі й методик відшкодування шкоди; створення нових процесів, пристроїв, систем чи методів у відновленні природного стану об'єктів довкілля тощо;

НОЗД сприяє додержанню юридичними та фізичними особами стандартів, норм і правил у галузях: а) захисту об'єктів довкілля від негативних чинників; б) екологічного ведення сільськогосподарського виробництва;

- основним економічним стимулом захисту довкілля у відповідності з запропонованим проектом мають бути:

майнова відповідальність, тобто повинен бути створений дієвий та реальний механізм майнового впливу на винних осіб за спричинення шкоди, розроблення методик її відшкодування, внесення відповідних змін у чинні законодавчі акти щодо майнової відповідальності юридичних та фізичних осіб за спричинення шкоди об'єктам довкілля;

реальні, з врахуванням досвіду зарубіжних країн, і докладно визначені ЗУ "Про захист довкілля" стимули щодо впровадження підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами очисних пристроїв та установ, безпечної для довкілля утилізації відходів, здійснення рекультивації земель, впровадження маловідходних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, нетрадиційних видів енергії тощо;

створення за рахунок коштів державного бюджету (за рахунок коштів платників податків) та за рахунок коштів, що стягуються з винних осіб, єдиного державного фонду захисту довкілля, який дозволив би здійснення реальних заходів з попередження та ліквідації наслідків впливу негативних факторів; не використані у звітному році кошти фонду вилученню не підлягають, переходять на наступний рік і використовуються на цілі передбачені цим фондом;

нові форми та методи адміністрування податків, тягар яких не має бути перекладений на громадян.

З метою подолання негативних тенденцій у сфері захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, централізації державного адміністрування у галузі використання природних багатств надр та об'єктів довкілля, що використовуються у якості природних ресурсів, пропонується розмежувати два полярні напрямки діяльності Мінохоронприроди, а на його базі створити національну організацію захисту об'єктів довкілля від негативних чинників (факторів) та національну організацію з використання надр та об'єктів довкілля (національна організація природоресурсів). Вимоги НОЗД стосовно безпечного для людини та довкілля використання природних ресурсів є обов'язковими для всіх юридичних та фізичних осіб, за умов їх деталізованого обґрунтування законом.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження, виконаного на основі аналізу законодавства України, зарубіжних держав і практики його реалізації, теоретичного осмислення міжнародних правових актів та численних наукових праць у галузі адміністративного, цивільного, аграрного, земельного та екологічного права, нами сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на подальший розвиток теорії адміністративного права шляхом формування нових і вдосконалення існуючих правових конструкцій, категорій і понять, внесення наукових пропозицій по удосконаленню чинного та адміністративного законодавства України. Основні з них такі:

1. Доведено, що стан правового регулювання питань захисту об'єктів довкілля від негативних чинників та їх охорони від знищення у Російській імперії в періоді абсолютизму (XVIII – середина XIX ст.) – переходу до буржуазної монархії (середина XIX – початок XX ст.) можна вважати позитивним з точки зору досягнення кінцевого результату. Вдосконалення діяльності природоохоронних служб, прийняття жорстких адміністративних та карних заходів (знищення підприємств, діяльність яких негативно впливала на атмосферне повітря, арешт винних осіб, стягнення суттєвих за розміром штрафів, відсутність адміністративного примусу з боку державної влади щодо застосування отрутохімікатів у сільськогосподарському виробництві тощо) – все це сприяло реалізації правового захисту довкілля, охороні об'єктів довкілля, що використовуються у якості природних ресурсів. Розвиток законодавства імперії у означених сферах припинився із встановленням радянської влади.

2. З'ясовано, що започаткований в Російській імперії принцип захисту об'єктів довкілля від негативних чинників у радянський період був трансформований у декларований принцип захисту довкілля і спрямований на глобальну індустріалізацію економіки, яка передбачала інтенсивну експлуатацію природних ресурсів, необґрунтоване втручання в природні процеси, будівництво хімічних підприємств для забезпечення потреб сільського господарства, примусову хімізацію сільського господарства. Закон УРСР «Про охорону природи Української РСР» започаткував легалізацію чисельних контролюючих органів, наділивши їх замість обов'язків та відповідальності завданнями «організовувати» охорону природи як об'єкта соціалістичної власності.

3. Теоретико-правовий аналіз понять «захист людини та об'єктів довкілля від негативних чинників» і «охорона надр та об'єктів довкілля у якості природних ресурсів», дозволив з'ясувати, що правильним є застосування поняття «охорона» по відношенню до матеріальних об'єктів та фізичних осіб, які потребують саме охорони; «захист» – по відношенню до людини та об'єктів довкілля, які потребують захисту від негативних чинників. Таким чином, Закони України «Про захист об'єктів довкілля» та «Про промислове використання об'єктів довкілля та надр», які ми пропонуємо прийняти має відповідним чином визначати сутність спеціалізованої служби, змістом діяльності якої має бути захист об'єктів довкілля від впливу негативних чинників та охорона надр та об'єктів довкілля у якості природних ресурсів.

4. Обґрунтовано, що довільне застосування у правовій науці термінів «екологія», «забезпечення екологічної безпеки» не узгоджується не тільки з правовою наукою, в якій нема місця для обумовлення правових питань генетики, етології та фізіології, але й зі статтями 1, 3, 8, 50, 13 Конституції України, глибинний зміст яких вимагає визначення двох головних напрямів: а) захист людини (ст. 3, 50) та об'єктів довкілля (ст. 13, 50) від впливу негативних чинників; б) раціональне й безпечне для людини використання надр та об'єктів довкілля (ст. 13, 50) у якості природних ресурсів та їх охорона від знищення, розкрадання. Тому в інтересах держави й громадян України було б доцільніше утримувати за рахунок сплачених податків: національну організацію захисту довкілля від негативних факторів та національну організацію, яка б здійснювала виважене й прозоре для громадян України розпорядження державною власністю. Правильне визначення цілей і завдань

законодавства у таких двох важливих сферах, безперечно, має безпосереднє відношення до визначення функцій органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб.

5. Доведено, що положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р., в тому числі й постанови Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» 1998 р., ґрунтуються на трьох суперечливих напрямках, якими є: а) охорона навколишнього природного середовища; б) використання природних ресурсів; в) забезпечення екологічної безпеки. Така правова конструкція завуальовує необхідність реалізації таких важливих складових, як захист об'єктів довкілля від негативних чинників, систематичне їх виявлення та попередження, здійснення заходів по відшкодуванню спричиненої довкіллю шкоди, відновлення природного стану об'єктів довкілля. Тому пропонується виокремити два напрями діяльності органів виконавчої влади щодо захисту людини та об'єктів довкілля від впливу негативних чинників і охорони надр та об'єктів довкілля, що використовуються у якості природних ресурсів, що дасть змогу контролювати їх реалізацію.

6. Відсутність у чинному законодавстві визначень таких понять, як: «навколишнє природне середовище», «охорона навколишнього природного середовища», «природні ресурси», «раціональне використання природних ресурсів», «забезпечення екологічної безпеки» унеможливорює чітке розуміння цілей, завдань та функцій органів виконавчої влади з питань екології, обов'язків та відповідальності їх посадових осіб. Численні законодавчі акти у сфері охорони природи свідчать не тільки про суперечливість створеної системи контролю заради контролю, а й про грубі порушення статті 19 Конституції України (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та Законами України). Тому відповідно до статей 3, 13, 50 Конституції України та положень Всесвітньої Хартії природи пропонується встановити такі функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів: запобігання спричиненню шкоди довкіллю від негативних факторів, в тому числі й при веденні робіт, пов'язаних із використанням її об'єктів та ресурсів надр; ліквідація наслідків завданої довкіллю шкоди; забезпечення виконання з боку юридичних та фізичних осіб встановлених законом вимог у галузі захисту довкілля; притягнення до відповідальності винних у завданні шкоди довкіллю.

7. Доведено, що недоліком Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» є встановлення платних послуг екологічного характеру, що не може сприяти законності у діяльності органів виконавчої влади та захисту довкілля. Встановлення підстав для надання платних послуг, суперечить Конституції України та Закону України «Про джерела фінансування органів державної влади». Такі дії можна характеризувати як відмову від виконання передбачених Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» обов'язків або привласнення права доступу до бюджетних коштів.

8. Обґрунтовано, що проблема приписів щодо адміністративних процедур, пов'язаних із відшкодуванням «збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища», носить комплексний недолік. По-перше, застосовування терміну «збитки» по відношенню до законодавства, а не до спричиненої шкоди об'єктам довкілля, не узгоджується ні з теорією права, ні з логікою. По-друге, надання органам виконавчої влади права здійснення адміністративних процедур у справах про адміністративні правопорушення грубо порушує вимоги статті 124 Конституції України щодо єдиного порядку здійснення правосуддя виключно судами і Конвенції про захист прав та основних свобод людини, що кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків або встановить обґрунтованість звинувачень.

Отже, встановлений чинним законодавством порядок, на підставі якого посадовим особам, зокрема спеціально уповноваженому органу виконавчої влади у галузі екології, надане право розглядати справи про адміністративні правопорушення та виносити рішення, однозначно потребує скасування (ч. 1 ст. 242-1 КУпАП).

З огляду на зазначене необхідно переосмислити встановлені адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення:

по-перше, це має бути відповідальність за завдання шкоди довкіллю, а не за порушення нормативно-правових актів; по-друге, адміністративне стягнення у вигляді штрафу має бути збільшена та доповнена обов'язком відшкодування шкоди, що завдана об'єктам довкілля, у повній відповідності зі статтею 66 Конституції України.

9. На основі аналізу законодавства, що регулює діяльність органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля у державах СНД доведено, що законодавство України, так само як і законодавство Російської Федерації, республік Молдови та Білорусь ґрунтується на пріоритеті сировинно-витратного спрямування економіки, що призводить до руйнування природно-ресурсного потенціалу, негативно відображається на стані об'єктів довкілля, а відтак і здоров'ї населення, та потребує удосконалення.

10. Обґрунтовано, що існуючі законодавчі положення у галузі охорони навколишнього природного середовища не узгоджуються з вимогами статей 1, 3, 8, 19, 50 Основного Закону, змістом яких є забезпечення гілками влади права людини на безпечне для життя та здоров'я довкілля. Тому, на основі комплексного підходу, необхідно привести законодавство України у означеній сфері у відповідність до Конституції України та Всесвітньої Хартії природи.

Зокрема, це потребує:

- визначення згідно зі статтями 1, 3, 8, 13, 50 Конституції України двох напрямів діяльності органів виконавчої влади у сферах: а) захисту людини та об'єктів довкілля від впливу негативних чинників; б) раціонального та безпечного для людини використання надр та об'єктів довкілля у якості природних ресурсів; їх охорони від знищення, розкрадання, внесення до природоресурсного та природоохоронного законодавства України відповідних змін та доповнень;

- відмови від багатоступеневої системи контролюючих органів, яка була встановлена Законом УРСР «Про охорону природи Української РСР» 1960 р. та існує досі у вигляді декларованих повноважень і компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування контролювати природоохоронну діяльність, що ніяким чином не сприяє захисту об'єктів довкілля від негативних чинників;

- з метою досягнення ефективного державного адміністрування у сферах захисту людини та довкілля від негативних факторів та раціонального використання надр і об'єктів довкілля у якості природних ресурсів пропонується створити Національний орган захисту довкілля і Національний орган з питань промислового використання об'єктів довкілля та надр;

- прийняти Закони України «Про захист довкілля» та «Про промислове використання об'єктів довкілля та надр»;

- визначити, що:

Національний орган захисту довкілля є центральним органом виконавчої влади, в обов'язки якого входять питання: захисту людини та об'єктів довкілля від дії негативних факторів; охорони ландшафтів, природних комплексів, унікальних територій та природних об'єктів, пов'язаних із історико-культурною спадщиною; передбачається, що він виконуватиме роль єдиної координуючої служби захисту об'єктів довкілля від негативних чинників, якому надано право здійснювати нагляд за діяльністю інших центральних органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, юридичних та фізичних осіб у означеній сфері;

Національний орган з питань промислового використання об'єктів довкілля та надр є центральним органом виконавчої влади, в обов'язки якого входять питання

раціонального використання надр та об'єктів довкілля, що використовуються у якості природних ресурсів, їх охорона. Окрім зазначених питань, на цей орган має бути покладено обов'язок здійснення адміністративних процедур у сфері відновлення земель, стан яких погіршений внаслідок гірничих робіт, інших видів господарської діяльності, пов'язаних з використанням об'єктів довкілля у якості природних ресурсів.

Вбачається, що запропонована структура захисту та охорони довкілля під безпосереднім контролем Президента України, як гаранта дотримання Конституції України, прав та свобод людини і громадянина та Кабінету Міністрів України дасть змогу реально поліпшити стан довкілля та зберегти національні багатства України. [320]

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Василенко Л. П. Організаційно-правові засади діяльності органів державної влади з питань екології : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / . – Київ, 2012. – 20 с.
2. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 38. – Ст. 502.
3. Булгаков М. Б. / Булгаков М. Б., Ялбулганов А.А. // Российское природоохранное законодательство XI - нач. XX вв. – М. : Издательство "ЛЕГАТ", 1997. – 83 с.
4. Гапоненко В. Природоохоронні напрями в державницькій політиці українського козацтва / В. Гапоненко [електронний ресурс]. – режим доступу : http://www.cossackdom.com/cossack21/gapon_pgrir
5. Тихомиров М.Н. Соборное уложение 1649 года / Тихомиров М.Н., Епифанов П.П. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1961. – 431 с.
6. Грозовський І. Охорона природи в Запорозькій Січі // Право України, – 1997. – № 12. – С. 103-105.
7. Права, за якими судиться малоросійський народ / Упорядник та автор вступної статті К.Вислобоков; відп. ред. Ю. Шемшученко; НАН України. Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. Ін-т української археографії та джерелознавства ім. М.Грушевського. К., 1997. – 548 с.
8. Полный Свод законов Российской империи, в 2-х книгах Книга 2. Том IX-XVI / [сост. А.Л. Саатчиан; под ред. А.А. Добровольского]. – С.-Пб. : Изд. Юрид. кн. маг. И.И. Зубкова, 1911. – 4680 с.
9. Петриков А.В. Сельское хозяйство России в XX веке / А.В. Петриков, М.Л. Галас [отв. ред. Н.Н. Марфенин; под общей ред. : В.И. Данилова-Данильяна, С.А. Степанова]. – Россия в окружающем мире: 2001 (Аналитический ежегодник). – М. : Изд-во МНЭПУ, 2001. – 332 с.
10. Елина О. Ю. Мир, война и "туковый вопрос" (из истории производства минеральных удобрений в России, 1900-1920-е гг.) // Вопросы истории естествознания и техники, 2001. – № 3. – С. 3-36.
11. Известия ЦИК, № 209 от 28 октября 1917 года.
12. О запрещении сделок с недвижимостью: Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 18 декабря 1917 года // Собрание Указаний, 1917. – № 10. – Ст. 154.
13. О социализации земли: Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 19 (6) февраля 1918 года // Собр. Узак., 1918. – № 25. – Ст. 346.
14. Закон о трудовом землепользовании: Постановление III сессии Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета IX созыва от 22 мая 1922 года // Известия ВЦИК. – № 130 от 14 июля 1922 года.
15. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства, 1918. – № 42. – Ст. 522.
16. Декрет РНК УРСР "Про охорону лісів" від 26 лютого 1919 року // ЗП УРСР, 1919. – № 16. – Ст. 176.
17. Цветков Б. Н. Идеи ленинского декрета "О лесах" и некоторые теоретические вопросы совершенствования советского лесного законодательства / Цветков Б. Н. // Правоведение, 1969. – № 3. – С. 13-19.
18. Венгерова А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.

19. Большая Советская Энциклопедия Универсальная Электронная версия / ЗАО "Гласнет" [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.multimedia.ru/sol/00.h>.
20. Про надання чинності Адміністративному кодексові УРСР : Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 року // Зб. Уз. УРСР, 1927. – № 31. – Арт. 142.
21. Бакулин С. Н. Внешняя торговля СССР за 20 лет (1918 - 1937 г.г.) : Статистический справочник / С. Н. Бакулин, Д. Д. Мишустин. – М. : Международная книга, 1939. – 264 с. : табл.
22. Колбасов О. С. Советское законодательство об охране природы за 40 лет / Колбасов О. С. // Правоведение, 1958. – № 1. – С. 37-46.
23. Штильмарк Ф.Р. Эволюция представлений об охране природы в советской литературе // Journal of the History of Biology. Vol. 25, 1992. – № 3. – Р. 429-447.
24. Шестерюк А. С. Система природоохранительного законодательства в СССР / А. С. Шестерюк // Правоведение, 1978. – № 4. – С. 48- 54.
25. Папаян Р. А. Христианские корни современного права / Р. А. Папаян. — М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 416 с.
26. Центральний державний архів громадських об'єднань України / [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.archives.gov.ua/Arc>.
27. Фролов В. Тупик терпения / Фролов В. // Народная Воля, № 130 от 16 июля 2004 года [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://bp21.org.by/ru/art/a040716.html>.
28. Василенко В. А. Осторожно, снова поворот (О переброске части стока сибирских рек на юг) / В. А. Василенко [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.cawater-info.net/review/vasilenko.htm>.
29. Нечипоренко М. Спорудження Каховського водосховища. Трагедія Великого Лугу / М. Нечипоренко [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://psk.at.ua/blog/2009-02-20-8>.
30. Алексеев А. Триумф или авантюра? Сорокалетие целины / А. Алексеев // Дуэль, № 4(4), 18 марта 1996 года.
31. Про охорону природи Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 червня 1960 року // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки, 1960. – № 23. – Ст. 175.
32. Про організацію боротьби з ерозією ґрунтів на території УРСР: Постанова Ради Міністрів УРСР від 30 квітня 1960 року № 638 // ЗП УРСР, 1960. – № 4. – Ст. 63.
33. Про посилення боротьби з бур'янами: Постанова Ради Міністрів УРСР від 11 травня 1962 р. № 531 // ЗП УРСР, 1962, № 5. – Ст. 73.
34. Про основні напрями хімізації сільського господарства на 1971-1980 роки : Постанова Центрального Комітету КП України та Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки від 27 серпня 1970 р. № 441 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.
35. Об усилении охраны природы и улучшении использования трудовых ресурсов : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 года № 898 [по состоянию на 03.08.1988] // Сборник постановлений Союза Советских Социалистических республик, 1973. – № 2. – Ст. 6.
36. Государственный стандарт Союза ССР ГОСТ 20562-75 (СТ СЭВ 1741-79) Карантин растений. Утвержден и введен в действие постановлением Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР от 5 марта 1975 г. № 588 / [электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.tqm.spb.ru/3_gostr.
37. Государственный стандарт Союза ССР ГОСТ 17.0.0.01-76 (СТ СЭВ 1364-78) Система стандартов в области охраны природы и улучшения использования природных ресурсов Утвержден и введен в действие Постановлением Государственного

комитета стандартов Совета Министров СССР от 25.03.76 г. № 699 / [электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.tqm.spb.ru/3_gostr.

38. Государственный стандарт Союза ССР ГОСТ 17.2.3.02-78 (СТ СЭВ 1364-78) Охрана природы. Атмосфера. Правила установления допустимых выбросов вредных веществ промышленными предприятиями Утвержден и введен в действие Постановлением Государственного комитета СССР по стандартам от 24 августа 1978 г. № 2329 / [электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.tqm.spb.ru/3_gostr.

39. Государственный стандарт Союза ССР ГОСТ 21507-81 (СТ СЭВ 1740-79) Защита растений Утвержден и введен в действие постановлением Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР от 16 сентября 1981 г. № 4256 / [электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.tqm.spb.ru/3_gostr.

40. Государственный стандарт Союза ССР ГОСТ 17.4.2.01-81 Охрана природы. Почвы. Номенклатура показателей санитарного состояния Утвержден и введен в действие постановлением Государственного комитета стандартов Совета Министров СССР от 20 марта 1981 г. № 1476 / [электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.tqm.spb.ru/3_gostr.

41. Конституція (Основний Закон) України: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 року № 888-IX // Відомості Верховної Ради УРСР, 1978. – № 18. – С. 268.

42. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. — М. : "Юридическая литература", 1997. – 400 с.

43. О мерах по обеспечению ввода в действие в 1985 году производственных мощностей и природоохранных объектов на предприятиях по производству минеральных удобрений в Украинской ССР: Постановление Совета Министров Украинской ССР от 25 марта 1985 года № 122 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

44. Про затвердження Статуту Українського товариства охорони природи: Постанова Ради Міністрів Української РСР від 1 жовтня 1986 р. № 352 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

45. О коренной перестройке дела охраны природы в стране: Постановление Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. № 32 // СП СССР, 1988. – № 6. – Ст. 14.

46. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.

47. Комаров Б. Уничтожение природы // Possev-Verlag V. Gorachek K.G. Frankfurt-Main, 1978. – 208 с.

48. Про відповідальність за порушення вимог, спрямованих на поліпшення екологічної обстановки в Українській РСР : Указ Президії Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради, 1990. – № 5. – Ст. 60.

49. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 25. – Ст. 131.

50. Про Концепцію розвитку землеробства в Українській РСР на період до 2005 року та її реалізацію: Постанова Ради Міністрів Української Радянської Соціалістичної Республіки від 8 травня 1990 р. № 107 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

51. Основні напрями економічної політики України в умовах незалежності :

Постанова Верховної Ради України від 25 жовтня 1991 року № 1268-XII // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

52. Про державний нагляд і державний контроль за додержанням законодавства про пестициди і агрохімікати: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1996 року № 226 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

53. Німко О.Б. Механізм правового регулювання організації та проведення земельних аукціонів в Україні / О.Б. Німко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 10. – С. 130 – 132

54. Про схвалення Концепції Загальнодержавної цільової соціальної програми "Здорова нація" на 2009-2013 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 травня 2008 року № 731-р // Офіційний вісник України, 2008. – № 3. – Ст. 1241.

55. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України, 1996 р. – № 30. – Ст. 141.

56. Тихомиров Ю.А. Законность в Российской Федерации [Тихомиров Ю.А., Сухарев А.Я., Демидов И.Ф.]. – М. : Спарк, 1998. – 215 с.

57. Національна безпека України, 1994-1996 р.р. : Наукова доповідь Національного інституту стратегічних досліджень / [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/book/otch/z>.

58. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради України від 24 серпня 1991 року № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № 38. – Ст. 502.

59. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2007 році : Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи Міністерство охорони навколишнього природного середовища України Національна академія наук України / [електронний ресурс]. – режим доступу : http://www.mns.gov.ua/annual_report/2007.

60. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2004 році: Міністерство навколишнього природного середовища, Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України / [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/cgi-bin/gopage=10&type=left>.

61. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: Монографія / [Авторський колектив науковців Національного інституту стратегічних досліджень; за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІСД, 2008. – 744 с.

62. Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 5 березня 1998 року № 188/98-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1998. – № 38-39. – Ст. 248.

63. Про внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища": Закон України від 5 березня 1998 року № 186/98-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1998. – № 34. – Ст. 230.

64. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. – № Ст. 546.

65. Food and Agriculture Organization of the United Nations / [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.fao.org/biotech/index.asp?langru; tp://www.fao.org/organicag/>.

66. Европейские экологические регионы / Ежедневная всеукраинская газета День. – № 106 от 19 июня 2008 года / [електронний ресурс]. – режим доступу :

<http://www.day.kiev.ua/20304>.

67. Environmental Performance Reviews. Ukraine. Second Review. ECE/CEP/133, 2007. – № 24. – 223 p. / [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.un.org/russian/>.

68. Петюх Г.П. Трансгенна навала: трохи історії: [генетично-модифіковані продукти] // Сільські вісті, 2007. – № 116. – С. 2.

69. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон від 31 травня 2007 року № 1103-V // Відомості Верховної Ради України, 2007. – № 35. – Ст. 484.

70. Про приєднання України до Картахенського протоколу про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття : Закон України від 12 вересня 2002 року № 152-IV // Відомості Верховної Ради України, 2002. – № 44. – Ст. 320.

71. Картахенський протокол про біобезпеку до Конвенції про біологічне різноманіття від 29 січня 2000 року // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME/NT4/2000/XP.

72. Доповідна записка про реальні загрози національній безпеці України внаслідок самоусунення Мінекобезпеки України від координації діяльності органів виконавчої влади щодо збереження довкілля та про невідкладні заходи з екологізації сільськогосподарського виробництва від 18.12.99 / [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://ecportal.univ.kiev.ua/uk>.

73. Про Концепцію (Основи державної політики) національної безпеки України : Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року № 3/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 10. – Ст. 85.

74. Крупнова Т. Г. Химия окружающей среды : Учебное пособие / Т. Г. Крупнова, Ю. И. Сухарев. – Челябинск : Изд-во ЮУрГУ, 2005. – Ч. 2. – 36 с.

75. Про затвердження Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 року № 1158 // Офіційний вісник України, 2007. – № 73. – Ст. 2715.

76. Про затвердження галузевої програми "Захист рослин 2008-2015" : Наказ Міністерство аграрної політики України від 6 грудня 2007 року № 867/112 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME/NT4/2000/XP.

77. Білявський Г. О. Основи екологічних знань : Підручник / Білявський Г. О., Фурдуй Р. С.. – К. : Либідь, 1997. – 297 с.

78. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 26 березня 1999 року № 284/99 // Офіційний вісник України, 1999. – № 13. – С. 10.

79. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод.. доповн. та CD) / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]– К. : Ірпінь ВТФ "Перун", 2007. – 1736 с.: іл.

80. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. – № 40. – Ст. 356.

81. Міжнародна конвенція про захист рослин : затверджена Конференцією ФАО на її 29-ій сесії у листопаді 1997 року // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME/NT4/2000/XP.

82. Про захист рослин : Закон України від 14 жовтня 1998 року № 180-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1998. – № 50. – Ст. 310.

83. Про пестициди і агрохімікати : Закон України від 2 березня 1995 року №

86/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 14. – Ст. 91.

84. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 2001 року № 1520 // Офіційний вісник України, 2001. – № 47. – Ст. 2084.

85. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 року № 2456-ХІІ // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 34. – Ст. 502.

86. Бондарчук Н. В. Правове забезпечення раціонального використання та охорони земель авіаційного транспорту України / Н. В. Бондарчук // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 267–271.

87. О духе законов, или Об отношениях, в которых законы должны находиться к устройству каждого правления, к нравам, климату, религии, торговле и т. д.. К чему автор прибавил новые исследования о законах римских, касающихся наследования, о законах французских и о законах феодальных: Перевод с французского / Монтескье Ш.Л. [пер. под ред. Горнфельд А. Г. ; вступ. ст. Ковалевский М. М.]. – С.-Пб. : Типография Л. Ф. Пантелеева, 1900. – 800 с.

88. Бигон М., Харпер Дж., Таунсенд К. Экология. Особи, популяции и сообщества: В 2-х т. Т. 1.: Пер. с англ. – М. : Мир, 1989. – 667 с, ил.

89. Бигон М., Харпер Дж., Таунсенд К. Экология. Особи, популяции и сообщества: В 2-х т. Т. 2.: Пер. с англ. – М. : Мир, 1989. – 477 с, ил.

90. Пол Митчелл 101 ключевая идея. Экология Серия: Грандиозный мир / Пол Митчелл. – М. : ФАИР-ПРЕСС, 2001. – 224 стр.

91. Основи екології: Навчальний посібник [Микитюк О.М., Грицайчук В.В., Злотін О.З., Маркіна Т.Ю.]. – 2-е вид., стереотипне. – Харків : "ОВС", 2004. – 144 с.

92. Воронков Н.А. Основы общей экологии: Учебник для студентов высших учебных заведений. Пособие для учителей / Воронков Н.А. – М. : Агар, 1999. – 96 с.

93. Маглыш С.С. Общая экология: Учеб. пособие / С.С. Маглыш. – М12 Гродно : ГрГУ, 2001. – 111 с.

94. Юджин П. Одум Экология: В 2-х т. Т. 1. Пер. с англ. – М. : Мир, 1986. – 328 с., ил.

95. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды): Учебник для высших юридических учебных заведений / Бринчук М.М. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.

96. Охрана окружающей среды: Учеб. пособие для студентов вузов / [Белов С.В., Барбинов Ф.А., Козьяков А.Ф., Павлихин Г.П.]; под ред. Белова С. В. – М. : Высш. школа, 1983. – 264 с., ил.

97. Николайкин Н. И. Экология: Учеб. для вузов / Н. И. Николайкин, Н. Е. Николайкина, О. П. Мелехова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Дрофа, 2003. – 624 с., ил.

98. Екологічне право України : Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів [Гетьман А.П., Шахов В.С., Шульга М.В. та інш.]. – Харків : "Право", 2001. – 384 с.

99. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. Учебное пособие для вузов. – М. : Издательский Дом "Городец", 2008. – 448 с.

100. Экологическое право: учебник / В.Г. Игнатов, А.В. Кокин, В.Н. Кокин. – М. : МарТ ИКЦ, 2005. – 448 с.

101. Пучинина Т.Г. Основы экологического права: Учебное пособие. – Красноярск : КГУ, 1999. – 336 с.

102. Краснов Н. И. Право окружающей природной среды в СССР. // Правоведение, 1990. – № 4. – С. 25-34.

103. Гетьман А.П. Процессуальные нормы и отношения в экологическом праве. Х. : Основа, 1994. – 136 с.

104. Барбашова Н.В. Проблемы деволюції в екологічному праві України: Монографія. – Донецьк : Апекс, 2007. – 268 с.

105. Василенко Л. П. Деякі проблемні питання понятійного апарату інституту охорони довкілля/ Л. П. Василенко// Університетські наукові записки: часопис Хмельницького університету управління та права: Право. Економіка. Управління. – 2009. – № 3. – с. 166–171.
106. Чикин Ю. А. Общая фитопатология : учебное пособие. – Томск : Томский госуниверситет, 2001 – Ч. 1. / 170 с.
107. Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 года / Северо-Кавказская Академия Государственной службы [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.uristys.ru/>.
108. Котюк В. О. Теорія права: Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. фак. вузів. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
109. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2001. – 520 с.
110. Керимов Д. А. Философские проблемы права / Керимов Д. А. – М. , 1972. – 470 с.
111. Пиголкин А. С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра юрид. наук : спец. 12.710 – "Теория и история государства и права" / А. С. Пиголкин. – М. , 1972. – 41 с. – Библиогр. : с. 39-41.
112. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 25.00.02 Державне управління / О.Я. Лазор. – К., 2004. – 36 с.
113. Російсько-український словник. Інститут мовознавства ім. О. О. Потебні / [гол. ред., дійсний член АН УРСР М. Я. Калинович]. – Київ : Видавництво Академії наук Української РСР, 1956. – 804 с.
114. Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік: Прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради СРСР дев'ятого скликання 7 жовтня 1977 року // // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.
115. Халфина Р. О. Методологический аспект теории правоотношений. - Советское государство и право, 1971. – № 10. – С. 21-22.
116. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении, М. : Юридическая литература, 1974. – 351 с.
117. Халфина Р. О. Право как средство социального управления / Р. О. Халфина. – М. : Наука, 1988. – 255 с.
118. Алексеев С. С. Халфина Р. О. Право как средство социального управления. М.: Наука. 1988. 255 с. : [Рецензия] / С. С. Алексеев. // Правоведение, 1989. – № 2. – С. 103-104.
119. Толстой Ю.К. К теории правоотношения. – Ленинград : Изд-во Ленинградского Ун-та, 1959. – 88 с.
120. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України, 2004. – № 10. – С. 25-30.
121. Материалы научной конференции "Прозрачность правосудия: международные стандарты и российская практика", Москва, 10-11 октября 2000 г. / [електронний ресурс]. – режим доступу : http://www.femida.ru/pr_prozr_prav/conferens/firstday/.
122. Лазор О.Я. Державне управління у сфері реалізації екологічної політики: організаційно-правові засади : Монографія / Лазор О.Я. [передм. і загальна редакц. Лесечка М.Д.]. – Львів : Ліґа-Прес, 2003. – 542 с.
123. Комарницький В.М. Екологічне право: Навчальний посібник / [Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С.В.]. – К. : Центр навчальної літератури,

2006. – 224 с.

124. Реймерс Н. Ф. Экология (теории, законы, правила принципы и гипотезы). – М. : "Россия Молодая", 1994. – 367 с.

125.

126. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України, 2002. – № 3. – Ст. 27.

127. Водний кодекс України: Закон України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 24. – Ст. 189.

128. Симоненко В. Програми життя - це державні програми збереження навколишнього природного середовища в Україні // Голос України, №146 (4396) від 5 серпня 2008 року.

129. Петраков І.Ю. Проблеми охорони навколишнього середовища в Україні / Петраков І.Ю., Дренькало М.М. – [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.health.gov.ua/publ/conf.nsf/50e0ce97>.

130. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16 жовтня 1992 року № 2707-XII // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 50. – Ст. 678.

131. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 27. – Ст. 218.

132. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 7 грудня 1984 року № 8073-X [Із змінами, станом на 03.11.2011] // Відомості Верховної Ради УРСР, 1984. – № 51. – С. 1122.

133. Про податок з доходів фізичних осіб: Закон України від 22 травня 2003 року № 889-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. – № 37. – Ст. 308.

134. Про Державний бюджет України на 2010 рік: Закон України від 27 квітня 2010 року № 2154-VI // Відомості Верховної Ради України, 2010, № 22 "№ 22-23". – Ст. 263.

135. Німко О.Б. Проблемні питання законодавства, що регулює встановлення внесків загальнообов'язкового державного соціального пенсійного страхування фізичними особами – суб'єктами підприємницької діяльності, які обрали особливий спосіб оподаткування / О.Б. Німко // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія : Юридичний вісник «Повітряне і космічне право». – № 4 (17). – 2010. – С. 97 – 101

136. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 року № 17 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО" Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

137. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 25. – Ст. 131.

138. Олійник А.Ю. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А.Ю.Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. - К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с. - Бібліогр.: 163 с.

139. Колодій А. М. Права людини і громадянина / Колодій А. М., Олійник А. Ю. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 332 с.

140. Тодика Ю. Способи тлумачення конституції і законів України Конституційним судом // Вісник академії правових наук України, 2001. – № 2. – С. 52.

141. Колбасов О.С. Терминологические блуждания в экологии / Колбасов О.С. // Государство и право, 1999. – № 10. – С.27-37

142. Гетьман А. П. Екологічне право України Підручник / Гетьман А. П., Шульга М. В. – Харків. : "Право", 2005. – 385 с.

143. Баб'як О. С. Екологічне право України / О. С. Баб'як, П. Д. Біленчук, Ю.О. Чирва. – К. : "Атіка", 2000. – 216 с.

144. Шемшученко Ю.С. Екологічне право України. Академічний курс // К. : ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2008. – 720 с.
145. Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР: Постанова Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки від 24 жовтня 1990 року № 405-XII // Відомості Верховної Ради УРСР, 1990. – № 45. – Ст. 607.
146. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : Навч. та наук.-практ. посіб. – К. : Знання-Прес, 2002. – 332 с.
147. English-russian dictionary / Англо-русский словарь 53000 слов / В.К. Мюллер. – издание 23-е, стереотипное. – Москва : "Русский язык", 1992. – 843 с.
148. Мунтян В.Л. Юридическая ответственность в области охраны окружающей среды. Монография / Мунтян В.Л., Розовский Б.Г., Шемшученко Ю.С.; Отв. ред.: Шемшученко Ю.С. – Киев : Наукова думка, 1978. – 279 с.
149. Титова Н. І. Співвідношення Земельного та Цивільного кодексів України: деякі проблеми // Право України, 2004. – № 3. – С. 71-77
150. Малишко М. І. Основи екологічного права України: Навч. посібник. – К. : МАУП, 1999. – 146 с.
151. Кузнецова Н.В. Экологическое право: Учебное пособие. – М. : Юриспруденция, 2000. – 168 с.
152. Веденин Н.Н. Экологическое право: Вопросы и ответы. — М. : Новый Юрист, 1998. — 112 с.
153. Семьянова А.Ю. Экологическое право. Курс лекций. – Москва: Юстицинформ, 2005. – 272 с.
154. Правовая охрана природы в СССР / Под ред. В. В. Петрова. М. : Юридическая литература, 1976. – 351 с.
155. Петров В.В. Экология и право. – М. : Юрид. лит., 1981. – 224 с.
156. Колбасов О.С. Экология: политика – право. – М. : Наука, 1976. – 364 с.
157. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. — К. : МАУП, 2003. – 240 с. – Бібліогр.: С. 229-232.
158. Правоведение: Учебник для вузов / Под редакцией М.И. Абдуллаева. – М. : Финансовый контроль, 2004. – 561 с.
159. Венгеров А. Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М. : Юриспруденция, 2000. – 528 с.
160. Лившиц Р.З. Теория права: Учебник. – М., 1994. – 226 с.
161. Общая теория права. Элементарный очерк / Хвостов В.М. – 3-е изд., испр. и доп. – М. : Склад изд. в кн. магазинах Н.П. Карбасникова, 1906. – 136 с.
162. Питання Міністерства екології та природних ресурсів України: Указ Президента України від 29 травня 2000 року № 724/2000 // Офіційний вісник України, 2000 – № 22. – Ст. 890.
163. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів: Указ Президента України від 15 вересня 2003 року № 1039/2003 // Офіційний вісник України, 2003. – № 38. – Ст. 2023.
164. Про Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Указ Президента України 27 грудня 2005 року № 1842/2005 // Офіційний вісник України, 2005. – № 52. – Ст. 3257.
165. Про затвердження Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листопада 2006 року № 1524 // Офіційний вісник України, 2006. – № 44. – Ст. 2949.
166. Всемирная Хартия природы Международное публичное право. Сборник документов. Т. 2. – М. : БЕК, 1996. – С. 132-135.
167. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

168. Симоненко В. К. Адміністративна реформа – рух по колу колективної безвідповідальності // Дзеркало тижня, 2002. – № 5 (380) 9. – С. 9.
169. Про результати аналізу використання коштів державного бюджету органами виконавчої влади у 2002 році: Постанова Колегії Рахункової палати від 12.06.2003 № 13-2 // [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://www.as-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/39968>.
170. Майданник О.О. Парламентський контроль в Україні. – К. : Національний педагогічний університет імені М.П.Драгоманова, 2004. – 320 с.
171. Коваленко А., Демчук Є., Молчановський О. Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО" Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.
172. Про затвердження Правил застосування Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" : Постанова Верховної Ради України від 27 червня 1995 року № 247/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 26. – Ст. 197.
173. Кененов А. А. Логические основы законотворческого процесса / А. А. Кененов, Г. Т. Чернобель // Правоведение, 1991. – № 6. – С. 71-76.
174. Курило В. І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України : сучасна парадигма : Монографія / За заг. ред. В. К. Шкарупи. – К. : Магістр-XXI сторіччя. – 2007. – 312 с. Бібліогр. : С. 281-310.
175. Державне управління в Україні Навчальний посібник / [за заг. Ред. В.Б. Авер'янова]. – 1999. – 435 с.
176. Селіванов В. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні // Право України, 2004. – № 10, С. 7-11.
177. Авер'янов В. Б. Забезпечення прав і свобод людини – пріоритетна орієнтація адміністративної реформи в Україні // Юридический вестник, 2002. – № 2. – С. 68-72.
178. Берлач А., Німко О. Управління у сфері державного молодіжного житлового кредитування: правові та організаційні засади // Право України.- 2006. - №1. - С. 69-71.
179. Німко О.Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування: дис... к.ю.н. : 12.00.07 / Німко О.Б.; Національний аграрний університет. – К., 2008. – 201 с.
180. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України, 2006, № 5. – С. 11-17.
181. Подолання корупції може поліпшити добробут українців на 300% // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень, № 24 (283) від 4 липня 2005 року // [електронний ресурс]. – режим доступу : <http://visnyk.icps.kiev.ua/>.
182. Алексеев С. С. Структура советского права. – М. : "Юридическая литература", 1975. – 264 с.
183. Правоведение : Учебник для вузов / Под редакцией М. И. Абдулаева. – М. : Финансовый контроль, 2004. – 561 с.
184. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
185. Колпаков В. К. Адміністративне право України. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
186. Бахрах Д. Н. Административное право: Учеб. для вузов. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 355 с.
187. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування. Навчальний посібник Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.

188. Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций ГУАП. СПб. : ГУАП, 2007. – 432 с.
189. Козлов Ю.М. Административное право: Учебник. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
190. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 30 січня 1937 року // Вісті ЦВК УРСР № 26/4916 від 31 січня 1937 р.
191. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 16 травня 2008 року № 279-VI // Відомості Верховної Ради України, 2008. – № 25. – Ст. 241.
192. Административное право зарубежных стран : Учебник / [Гудошников Л.М., Жданов А.А., Козырин А.Н. и др.] ; под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатной. – М. : Спарк, 2003. – 464 с.
193. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1997. - № 24. – Ст. 170.
194. Про поводження з радіоактивними відходами: Закон України від 30 червня 1995 року № 255/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 27. – Ст. 198.
195. Про відходи: Закон України від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1998. – № 36. – Ст. 242.
196. Про стан виконання законодавства у сфері поводження з відходами в Україні та шляхи його вдосконалення: Постанова Верховної Ради України від 6 жовтня 2005 року № 2967-IV // Відомості Верховної Ради України, 2005. – № 49. – Ст. 525.
197. Про Порядок проведення комплексної інвентаризації місць накопичення заборонених і непридатних до використання в сільському господарстві хімічних засобів захисту рослин: Наказ Міністерства аграрної політики України, Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства охорони здоров'я України від 18 жовтня 2001 року № 315/376/412 // Офіційний вісник України, 2001. – № 46. – Ст. 2053.
198. Офіційний сайт Рахункової палати України [електронний ресурс]. –режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/>.
199. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 20. – Ст. 190
200. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19 червня 2003 року № 963-IV // Відомості Верховної Ради України, 2003. – № 39. – Ст. 350.
201. О коренной перестройке дела охраны природы в стране : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров в СССР от 7 января 1988 года № 32 // Сборник постановлений Союза Советских Социалистических республик., 1988. – № 6. – Ст. 14.
202. Здир Я. А. О роли государственных инспекций в обеспечении социалистической законности в государственном управлении // Советское государство и право, 1964. – № 11. – С. 56- 65.
203. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V // Відомості Верховної Ради України, 2007. – № 29. – Ст. 389.
204. Елистратов А.И. Административное право: Лекции. – М. : Типография товарищества И.Д. Сытина, 1911. – 234 с.
205. Василенко Л. П. Проблемні питання законодавчого регулювання адміністративних процедур у справах, пов'язаних з порушенням законодавства про захист об'єктів довкілля/ Л. П. Василенко //Вісник Запорізького національного університету: Юридичні науки. 2011. – № 1. – с. 180–187 Брославский Л.И. Правовая охрана природы в США // Журнал российского права, 2005. – № 6.
206. Про затвердження Положення про порядок надання екологічної інформації: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 18 грудня 2003 року № 169 // Офіційний вісник України, 2004. – № 6. – Ст. 358.

207. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція): Прийнято Організацією Об'єднаних Націй 25 червня 1998 року // Офіційний вісник України, 2010. – № 33. Ст. 1191.

208. Про створення Державної екологічної інспекції Міністерства охорони навколишнього природного середовища України: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 1993 року № 641 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО" Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

209. Про затвердження Положення про Державне управління охорони навколишнього природного середовища в областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного від 19 грудня 2006 року № 548 // Офіційний вісник України, 2007. - № 11. – Ст. 399.

210. Положення про Державну екологічну інспекцію в областях, містах Києві та Севастополі: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 19 грудня 2006 року № 548 // Офіційний вісник України, 2007. – № 11. – Ст. 399.

211. Про державний кордон України : Закон України від 4 листопада 1991 року № 1777-XII // Відомості Верховної Ради України, 1992. – № 2. – Ст. 5.

212. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року № 92-IV // Офіційний вісник України, 2002. – № 31. – Ст. 1444.

213. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1642-III // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

214. Про затвердження Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 8 вересня 1999 року № 204 [станом на 02.09.2009 р.] // Офіційний вісник України, 1999. – № 47. – С. 156

215. Проничев В. Е. О мерах по совершенствованию нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы защиты и охраны государственной границы Российской Федерации / Проничев В. Е. // Право и безопасность, 2005. – № 2 (15). – С. 32-39.

216. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 8 червня 2000 року № 1807-III // Відомості Верховної Ради України, 2000. – № 38. – Ст. 318.

217. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14 вересня 1999 року № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 44. – Ст. 391.

218. Про затвердження Переліку основних питань для здійснення планових заходів державного нагляду (контролю): Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 4 березня 2008 року № 108 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО". Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

219. Про затвердження Порядку надання платних послуг екологічного характеру територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів України: Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України 30 січня 2002 року № 46 [Із змінами, станом на 11.02.2009] // Офіційний вісник України, 2002. – № 12. – Ст. 630.

220. Про систему оподаткування: Закон України від 25 червня 1991 року № 1251-XII // Відомості Верховної Ради України, 1991. – Ст. 510.
221. Про бюджетну систему України : Закон України від 5 грудня 1990 року № 512-XII // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991. – № 1. – С. 1.
222. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21 червня 2001 року № 2542-III // Відомості Верховної Ради України, 2001. – № 37. – Ст.189.
223. Про джерела фінансування органів державної влади: Закон України від 30 червня 1999 року № 783-XIV [Із змінами, станом на 02.12.2010] // Відомості Верховної Ради України, 1999. – № 34. – Ст. 274.
224. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання : Постанова КМУ від 17 травня 2002 р. № 659 // Офіційний вісник України, 2002. – № 21. – Ст. 1032.
225. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Офіційний вісник України, 1999. – № 21. – С. 32.
226. Гаращук В. М. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? // Вісник академії правових наук України, 2001. – № 3 (26). – С. 109–114.
227. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України, 1998. – № 8. – С. 8 -13.
228. Аверьянов В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение, 2007. – № 1. – С. 31-42.
229. Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права // Персонал, 2005. – № 4. – С. 76-80.
230. Англо-русский словарь / В. К. Мюллер. – издание 24-е, стереотипное. – "Русский язык", Москва, 1998. – 2106 с.
231. Про захист прав споживачів: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 12 травня 1991 року № 1023-XII // Відомості Верховної Ради УРСР, 1991. – № 30. – С. 379.
232. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО" Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.
233. Елистратов А. И. Административное право. Лекции. – М. : Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1911. – 235 с.
234. Симоненко В. К. Програми життя - це державні програми збереження навколишнього природного середовища в Україні // Голос України № 146 (4396) від 5 серпня 2008 року.
235. Брэбан Г. Французское административное право / Ги Брэбан [пер. с фр., под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова]. – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
236. Василенко Л. П. Деякі питання змісту організації та діяльності органів виконавчої влади у галузі захисту об'єктів довкілля / Л. П. Василенко // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України: Серія «Право» – К., 2011. – Вип. 157. – с. 226–235.
237. Адміністративна процедура та адміністративні послуги: Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І.Б. Коліушко (відп. ред.), В.П. Тимошук (авт. - упоряд.). – К. : Факт, 2003. – 495 с.
238. Бачило І.Л. Словарь административного права / [І.Л. Бачило, Н.Г. Саліщева, Н.Ю. Хаманєва и др.]. – М. : Фонд "Правовая культура", 1999. – 320 с.
239. Теорія держави і права: Підручник / . Скакун О.Ф. Пер. з рос. – Харків, 2001.

– 644 с.

240. Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве Издательство "Юридическая литература", 1984. – 280 с.

241. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України, 1992. - № 22. – Ст. 303.

242. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частин другої, третьої статті 124 Конституції України (справа щодо підвідомчості актів про призначення або звільнення посадових осіб) від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002 // Офіційний вісник України, 2002. – № 20. – Ст. 993.

243. Про судові рішення : Постанова Верховного Суду України від 29 грудня 1976 року № 11 // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО" Версія "ПРОФ". – К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". – 2002-2008. – Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.

244. Ляшенко Р. Д. Презумпція законності судового рішення / Ляшенко Р. Д., Власюк М. В. // Вісник Запорізького національного університету. Серія : Юридичні науки. – 2013. – № 3 (Частина 1). – С. 19 – 24.

245. Про визнання деяких законодавчих актів Української РСР такими, що втратили чинність у зв'язку з введенням у дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення: Указ Президії Верховної Ради Української РСР // Відомості Верховної Ради Української РСР, 1985. – № 36. – Ст. 867.

246. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. – К : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

247. Колодій А. М. Принципи права України : Монографія. – Київ : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

248. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права // Вопросы советского административного права. – М. : Изд-во АН СССР, 1949. – С. 5-60.

249. Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. – М. : Госюриздат, 1961. – 186 с.

250. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса. – М. : Юрид. лит., 1968. – 144 с.

251. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение. – Издательское объединение "Вища школа", 1979. – 230 с.

252. Шергин А. П. Административная юрисдикция. – М. : Юрид. лит., 1979. – 144 с.

253. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс. Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. – Изд-во Воронежского университета, 1990. – 209 с.

254. Козлов Ю. М. Административное право : Учебник. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.

255. Державне управління в Україні. (Навчальний посібник). За загальною редакцією доктора юридичних наук, професора В.Б. Авер'янова. 1999. – 435 с.

256. Панова И. В. Административный процесс в Российской Федерации : Понятие, принципы и виды // Правоведение, 2000. – № 2. – С. 114 – 127.

257. Бандурка А. М. Административный процесс: Учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.

258. Салищева Н. Г. Административная юстиция и административное судопроизводство в Российской Федерации / Н. Г. Салищева, Н. Ю. Хаманева. – М. : Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 2001. – 67 с.

259. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. – М. : Юрист, 2002. – 410 с.
260. Курінний Є. В. Адміністративне право України : тенденції трансформації в умовах реформування. Навчальний посібник, Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. – 92 с.
261. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. [Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. Ю.П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
262. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. – Х. : "Одиссей", 2004. – 272 с.
263. Васильев А. М. Правовые категории и их место среди категорий обществоведения // Труды Всесоюзного юридического заочного института. – М. : ВЮЗИ. – 1973. – Том 32 : Роль научных категорий в правоведении. – С. 76-200.
264. Борейко В. Е. История боли и героизма: скорбный список деятелей охраны природы и заповедного дела СССР, репрессированных в 20-50-е годы // Охота и охотничье хозяйство, 1995. – № 1-4.
265. Graham L. What Have We Learned About Science and Technology from the Russian Experience? Stanford: Stanford University Press, 1998. P. 52-73.
266. Гражданское и торговое право капиталистических стран / Под редакцией проф. Д. М. Генкина. – М. : Гос. изд. юрид. Лит.-ры. Тип. "Красный пролетарий", 1949. – 473 с.
267. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. – М. : Юрид. лит., 1964. – 157 с.
268. Гальперин Л. Б. Вопросы административного процесса : Н. Г. Салищева, Административный процесс в СССР, Изд. "Юридическая литература", М. : 1964, 158 с. : [Рецензия] / Л. Б. Гальперин, В. М. Горшенев, Ф. М. Рудинский // Советское государство и право, 1965. – № 3. – С. 157-158.
269. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Изд. Воронежского ун-та, 1970. – 251 с.
270. Про затвердження Інструкції з оформлення органами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 5 липня 2004 року № 264 // Офіційний вісник України, 2004. – № 31. – Ст. 2104.
271. Об особом совещании при НКВД СССР : Постановление ЦИК СНК СССР от 10 июля 1934 года // СЗ СССР, 1934. – № 36. – Ст. 283.
272. Книга для учителя. История политических репрессий и сопротивления несвободе в СССР. – М. : Издательство объединения "Мосгорархив", 2002. – 504 с.
273. Про затвердження форми квитанції та інструкції щодо її застосування при стягненні штрафів (готівкою) на місці скоєння адміністративних правопорушень в галузі охорони навколишнього природного середовища: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України № 162 від 9 жовтня 1997 року // Офіційний вісник України, 1998. – № 4. – С. 113.
274. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України, 2005. – № 35 "35-36, 37". – Ст. 446.
275. Кистяковский Б. А. Философия и социология права / Сост., примеч., указ. В. В. Сапова. – СПб. : РХГИ, 1999. – 800 с.
276. Бондарчук Н. В. Правовий режим земель авіаційного транспорту України : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.06 / Бондарчук Наталія Валеріївна. – К., 2011. – 181 с. С. 148-149

277. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). - К. : Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.
278. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. — М.: Издательство "Дело и Сервис", 2004. — 816 с.
279. Підпригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 512 с. Бібліогр.: С. 477 - 481.
280. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 грудня 1991 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України, 1990. — № 1. — С. 290.
281. Угода про взаємодію в галузі екології та охорони навколишнього природного середовища: Прийнято Співдружністю незалежних держав 8 лютого 1992 року // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО" Версія "ПРОФ". — К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". — 2002-2008. — Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.
282. Рекомендательный законодательный акт "О принципах экологической безопасности в государствах содружества" : Принято Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников Содружества Независимых Государств 29 декабря 1992 года // А. Коваленко, Є. Демчук, О. Молчановський Windows-версія інформаційно-пошукової системи по законодавству "ПРАВО" Версія "ПРОФ". — К. : Інформаційно-аналітичний центр "БІТ". — 2002-2008. — Систем. вимоги : Windows 95/98/ME//NT4/2000/XP.
283. Об охране природы в РСФСР: Закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 27 октября 1960 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1960, № 40. — Ст.586.
284. О порядке введения в действие Закона РСФСР "Об охране окружающей природной среды": Постановление Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1991 года № 2060-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1992, № 10. — Ст. 457.
285. Ларин В. Охрана природы России: от Горбачева до Путина / [Ларин В., Мнацаканян Р., Честин И., Шварц Е.]. — М. : "КМК", 2003. — 416 с.
286. Бедный О.П. Законность в Российской Федерации / О.П. Бедный, В.Д. Ермаков. — М. : "Спарк", 1998. — 215 с.
287. Бирюков Л.В. Краткий обзор общего состояния правовой сферы в области экологии // Экологический вестник, 2004. — № 2.
288. Алмаев М.Х., Медведев С.А. Исторические, политические и экономические условия формирования законодательства в области природных ресурсов и охраны окружающей среды в России в периоды функционирования Верховного Совета РФ (1990-1993 г.г.) и Государственной Думы РФ (1994-2005 г.г.) // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, 2005, № 17 (269).
289. О государственной тайне: Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 // Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации / [электронный ресурс]. — режим доступа : <http://www.duma.gov.ru>
290. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 20 декабря 2001 года № 7-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002, № 2. — Ст. 133.
291. Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля): Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 года № 53 // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской федерации / [электронный ресурс]. — режим доступа : <http://www.mnr.gov.ru/>.
292. Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года [по состоянию на 30 декабря 2008 года] // Собрание

законодательства РФ, 26.01.2009, № 4. – Ст. 445.

293. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Закон Российской Федерации от 30.12.2001 № 195 -ФЗ // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации / [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.mnr.gov.ru/>.

294. Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401 // Собрание законодательства РФ, 2004. – № 32. – Ст. 3348.

295. Бойков Б. Э. Профессиональная культура и этика государственных служащих // Социология власти. Информационно-аналитический бюллетень, 1997. – № 4 – 5.

296. Сайт информационного агентства РОСБАЛТ / [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.rosbalt.ru/20>

297. Боголюбов С.А. Соотношение публично-правовых и частноправовых средств в обеспечении экологических прав граждан // Журнал российского права, 2005. – № 7.

298. Конституция Республики Беларусь: Закон Республики от 15 марта 1994 года № 2875-XII [с изменениями и дополнениями, по состоянию на 17.10. 2004] // Советская Белоруссия, № 220 от 20 ноября 2004 года.

299. Об охране природы в Республике Беларусь: Закон Белорусской Советской Социалистической Республики от 21 декабря 1961 года // Свод Законов Белорусской Советской Социалистической Республики, 1961, № 38. – Ст. 380.

300. О порядке введения в действие Закона Республики Беларусь "Об охране окружающей среды": Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года № 1983-XII // Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь, 1993, № 1. – Ст. 2.

301. Об охране окружающей среды: Закон республики Беларусь от 26 ноября 1992 года № 1982-XII (в ред. Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 года № 126-З) // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002, № 2/360.

302. Вопросы Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 29 июля 2006 года № 962 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2006. – № 125, 5/22679.

303. О наделении должностных лиц Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь и его территориальных органов полномочиями на составление протоколов об административных правонарушениях и подготовку дел об административных правонарушениях к рассмотрению: Постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь от 27 февраля 2007 года № 17 // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь / [электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.minpriroda.by/ru/site_menu/new_url_.

304. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Закон Республики Беларусь от 20 декабря 2006 года № 194-З [по состоянию на февраль 2010 года] // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь от 03 января 2007 года, № 2/1291.

305. Конституция Республики Беларусь: Принята на республиканском референдуме 15 марта 1994 года в соответствии со статьей 1 Закона Республики Беларусь "О порядке вступления в силу Конституции Республики Беларусь" (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 года и 17 октября 2004 года) // Официальный интернет-портал Президента республики Беларусь [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.president.gov.by/press23538.html>.

306. Балашенко С.А. Государственное управление в области охраны

окружающей среды. – Минск : БГУ, 2000. – 341 с.

307. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: Закон Республики Беларусь от 2 апреля 2003 г. № 194-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003, № 2/946.

308. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Республики Беларусь и особенностях применения базовой величины в уголовных и административных правоотношениях: Закон Республики Беларусь от 24 июня 2002 года № 112-З // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2002. – № 2/861.

309. Об установлении размера базовой величины: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 ноября 2007 года № 1446 // Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь / [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.pravo.by/webnpa/te>.

310. О налоге за использование природных ресурсов (Экологический налог): Закон Республики Беларусь от 23 декабря 1991 г. № 1335-XII // Национальный реестр правовых актов, 2001, № 2/319.

311. Конституция Республики Молдова: Закон Республики Молдова от 29 июля 1994 года [с изменениями, по состоянию на 19 июля 1996 года] // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1994. – № 1.

312. Об охране окружающей среды: Закон Республики Молдова от 16 июня 1993 года № 1515 [по состоянию на 23 декабря 2009 года] // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1993. – № 10. – Ст. 283.

313. О плате за загрязнение окружающей среды: Закон Республики Молдова от 25 февраля 1998 года [по состоянию на 10.02.2003] // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003. – № 54-55. – Ст. 378.

314. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях: Закон Республики Молдова от 24 октября 2008 года № 218-XVI// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2009. – № 3-6/15.

315. О Хартии окружающей среды: Конституционный Закон Французской республики № 2005-205 от 1 марта 2004 года // Сайт Московской Государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина / [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.msal.ru/index.html>.

316. Eur. Court H.R. Guerra and Others v. Italy, Judgment of 19 February 1998. Reports. 1998-I // [электронный ресурс]. – режим доступа : <http://www.espch.ru/>.

317. Європейська соціальна хартія: Прийнята Радою Європи 18 жовтня 1961 року, реєстр. № ETS № 35 // СССР и международное сотрудничество в области прав человека. Документы и материалы, М. : "Международные отношения", 1989. – 475 с.

318. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.— К. : КНЕУ, 2000. – 316 с.

319. Назаренко В.И. Зарубежный опыт функционирования земельного рынка // [электронный ресурс]. – режим доступа : http://www.interned.ru/articles/other/zarybejnii_opit.htm

320. Василенко Л. П. Організаційно-правові засади діяльності органів державної влади з питань екології : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / . – Київ, 2012. – 249 с.