

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ВОЛИНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ
Кафедра політології та публічного управління

На правах рукопису

ТЕПЛЮК АЛЛА МИКОЛАЇВНА

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І НАГЛЯД У СФЕРІ ОХОРОНИ
НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування»

Освітньо-професійна програма: «Державна служба»

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр»

Науковий керівник:
НАДЮК ЗІНОВІЙ
ОЛЕКСАНДРОВИЧ,
доктор наук з державного
управління, доцент

РЕКОМЕНДОВАНО ДО ЗАХИСТУ

Протокол №
засідання кафедри політології та
публічного управління
від 2024 р.
Завідувач кафедри
проф. Бусленко В. В.

ЛУЦЬК – 2024

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ	
ДОСЛІДЖЕННЯ.....	6
1.1. Сутність та функції державного управління в сфері природокористування та охорони довкілля.....	6
1.2. Державний контроль та нагляд у сфері охорони навколишнього середовища як функція державного управління.....	16
РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА.....	
2.1. Нормативно-правове забезпечення контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього середовища.....	21
2.2. Державне управління в сфері забезпечення контролю і нагляду: структурно-функціональний аналіз.....	28
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА.....	
3.1. Проблеми здійснення державного контролю та нагляду в природоохоронній сфері.....	33
3.2. Рекомендації щодо створення ефективних управлінських інструментів щодо державного контролю та нагляду в екологічній сфері.....	38
ВИСНОВКИ.....	46
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	49

ВСТУП

Актуальність дослідження. У воєнних умовах, в яких ми перебуваємо нині, особливо актуальними стали проблеми забруднення атмосферного повітря, а також ґрунтів, засмічення земель відходами виробництва. Якщо проаналізувати дані Державної екологічної інспекції то станом на травень 2023 року екологічні збитки Україні становлять 994,4 млрд грн за забруднення повітря, 12,0 млрд грн за забруднення ґрунтів, 910 млрд грн за засмічення земель відходами [12].

Причиною нагромадження екологічних проблем став надмірний антропогенний вплив, тоді як відповідальність за відсутність дієвих інструментів управління станом навколишнього середовища покладається здебільшого на органи державної влади, оскільки саме вони мають впроваджувати та застосовувати ті заходи управління довкіллям, які мають найбільший ефект на якість екології.

У відповідності до ст. 16 Конституції України обов'язком держави є забезпечення екологічної безпеки а також підтримання екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду українського народу. Щоб належно виконати зазначений обов'язок важливо виконати умову – створити в Україні ефективний механізм управління природним користуванням та охороною довкілля. На жаль, змушені констатувати, що не дивлячись на спроби реформувати й вдосконалити даний механізм, кінцевий запланований результат не був досягнутий. З часу коли Україна набула незалежності, то неодноразово зазнавала змін система управлінських органів, які відповідали за природокористування та охорону довкілля, виникали а пізніше ліквідовувалися відомства, міністерства, комітети, різноманітні служби, розподілялися заново повноваження. Проте фактично це не вплинуло на ефективність управлінської діяльності. Зміни в організаційній структурі суб'єктів державного управління у сфері захисту

навколишнього середовища продовжують відбуватися. Чи буде вона дієвою та здатною вирішити поставлені перед нею соціальні завдання, залишається відкритим і актуальним питанням, що вимагає детальнішого аналізу.

Об'єкт дослідження – державна політика в галузі охорони навколишнього середовища.

Предмет дослідження – державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища в Україні.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає у обґрунтуванні теоретико-методологічних та правових основ державного контролю та нагляду в галузі охорони навколишнього середовища у відповідності до сучасних умов та спробі сформулювати на цій основі рекомендації по вдосконаленню системи інституційного забезпечення контрольних функцій управління природокористуванням і природоохоронною діяльністю.

Досягнення мети обумовило розв'язання таких *завдань*:

- визначити теоретико-методологічні засади реалізації державної політики в сфері охорони навколишнього середовища;
- дослідити адміністративно-правовий механізм забезпечення контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього середовища в Україні;
- обґрунтувати проблеми та шляхи удосконалення системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища.

Наукова новизна дослідження зумовлена постановкою проблеми, комплексним аналізом системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища, визначенні проблем та конкретизації рекомендацій по створенню ефективних управлінських інструментів щодо державного контролю та нагляду в екологічній сфері з врахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, запровадженням до наукового обігу нових документів та матеріалів.

Методи дослідження. В магістерській роботі поєднано різні методи дослідження. Серед них виділимо системний метод, який допоміг розглянути державну політику в сфері охорони навколишнього середовища через поєднання діяльності різних взаємозалежних державних інституцій. Структурно-функціональний метод дозволив проаналізувати реалізацію діяльності державних інституцій, що забезпечують контроль і нагляд в галузі охорони навколишнього середовища як певної структурної цілісності, де кожен елемент має своє функціональне призначення. За допомогою порівняльного методу в роботі вдалося порівняти адміністративно-правовий механізм забезпечення контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього середовища в Україні та в зарубіжних країнах. Також ми послуговувалися загальнологічними методами дослідження, такими як абстрагування, аналіз, синтез.

Практичне значення одержаних результатів. Результати дослідження дають можливість розв'язувати теоретичні та практичні аспекти проблем в сфері реалізації державної політики в екологічній сфері, сприятимуть поглибленню наукової розробки шляхів оптимізації механізмів взаємодії виконавчих органів влади та органів місцевого самоврядування в контексті забезпечення контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього середовища.

Структура роботи. Магістерське дослідження складається зі вступу, трьох розділів, розділених по два підрозділи, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг магістерської роботи становить 54 сторінки. Список використаних джерел налічує 48 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Сутність та функції державного управління в сфері природокористування та охорони довкілля

Зміст управління в галузі охорони довкілля несе в собі цілий ряд управлінських функцій. Їх можна розділити на загальні (йдеться про прогнозування, координацію планування, екологічний контроль, організацію, нагляд, облік а також ряд спеціальних: ліміти на природокористування, нормування, стандартизація, видача ліцензій, здійснення екологічного моніторингу тощо.

Виконання функцій органами державного управління передбачає виконання конкретних цілеспрямованих завдань та досягнення поставлених цілей. Звертаючись до думки А. Гетьмана, відзначимо, що в зміст функцій управління в галузі охорони довкілля входить значна кількість повноважень а також він базується на основі виконання наукових, соціальних, екологічних вимог [25, с. 43]. Якщо взяти до уваги твердження сучасного спеціаліста з Франції в галузі управління Б. Гурнея, термін «завдання» залишається синонімом терміну «функція» [16, с. 31].

Тобто в професійну діяльність органу управління в галузі охорони довкілля закладено переплетення самих різних але внутрішньо спільних багатьох функцій, так як вони з'являються зі значної кількості завдань в процесі роботи. В переліку завдань по відношенню до процесу управління є тенденції постійної зміни. Ми в даному випадку говоримо про певне звуження й розширення.

Розглядали різні аспекти проблеми функцій в управлінні в галузі природного користування та охорони навколишнього середовища у роботах

Ю. Шемшученка, А. Гетьмана, В. Костицького [24; 25], В. Комарницького [23], Я. Меха [27] та інших авторів.

Загалом, не зважаючи на значну кількість досліджень, в українській екологічній та правовій науці і в теорії управління все ж не склалося загального уявлення про систему самих функцій, взаємосприйнятливих критеріїв класифікації. Також не має єдиного узгодженого підходу щодо принципів розподілу функцій між органами державного управління у галузі охорони навколишнього середовища в аспекті контролю та нагляду.

У вітчизняній науці з державного управління питання щодо державного контролю та нагляду в сфері по охороні навколишнього природного середовища безпосередньо як функції державного управління не дістали відповідного розкриття. Окремі напрямки проблеми досліджували провідні вітчизняні вчені з правознавства, такі як: В. Андрейцев, Г. Балюк, Л. Здоровко, С. Хом'яченко, Ю. Шемшученко, М. Шульга та ін. В той же час окремого комплексного дослідження щодо державного контролю та нагляду як важливої функції державного управління в сфері охорони довкілля в Україні відсутнє.

Функції управління в сфері забезпечення охорони навколишнього природного середовища ми розуміємо як «основні напрями організаційно-правового впливу на суспільні відносини в галузі охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» [17, с. 187].

Якщо проаналізувати різну наукову літературу, то можна помітити одну важливу особливість, яка полягає в передбаченні різних підходів в поділі функцій управління. Так, зокрема, прийнято серед науковців виділяти такі функції, як:

- попереджувальна охоронна;
- організаційна;
- екологічна стандартизація;

– нормування [26, с. 185].

Також прийнято виділяти функції прогнозування, екологічного планування й програмування у сфері охорони довкілля. Щодо екологічного прогнозування й планування, то воно передбачає здійснення певного прогнозу, що базується на емпіричних даних і здійснюється в різноманітних формах. Основними з них передбачена проєктна комплексна програмна й планування територій.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [36] детально не визначає поняття та зміст даних функцій. Він узагальнює лише необхідність розроблення екологічних державних програм (ст. 6), та короткострокове й довгострокове здійснення прогнозу щодо змін природного навколишнього середовища (ст. 22) [40, с. 98]. Сьогодні безпосередньо прогноз забезпечується шляхом екологічного моніторингу та спеціальних досліджень. В їх основі покладені довгострокові перспективи розвитку екологічних систем. Планування в екологічній сфері реалізується в межах програм екологічного характеру і розвитку територій. Програмування здійснюється через розробку комплексу заходів шляхом побудови ієрархічної системи, яка включає визначення мети й конкретизацію завдань. Сама екологічна програма залишається комплексом заходів, які є взаємоузгодженими і спрямовані на підвищення стандартів в екології а також екологічних систем та безпосередньо самого суспільства. Державна екологічна програма – є єдиною політикою в сфері охорони довкілля. Вона реалізується через активізацію в практику відповідних місцевих та регіональних екологічних програм [45, с. 91].

Якщо якісно та своєчасно запланувати діяльність, то це може забезпечити раціональність використання та охорону ресурсного потенціалу природи. Саме планування може реалізуватися на декількох рівнях – від самого підприємства до рівня країни загалом. Одна з функцій управління в сфері охорони залишається контроль та нагляд. Саме за допомогою

контролю відбувається підвищення ефективності інших функцій управління. Контроль має на меті здійснення заходів щодо втілення в життя правових актів та законів, які спрямовані щоб забезпечити раціональне використання природи та охорону зовнішнього довкілля та дає чітку і однозначну можливість виокремлювати прогалини в правовому плані, враховувати та прогнозувати недоліки щодо організації робочих процесів, які пов'язані з охороною довкілля [14, с. 109].

Якщо говорити про функцію екологічного контролю то вона передбачає діяльність відповідних уповноважених органів виконавчої гілки влади. Дана функція є спрямованою щоб забезпечити дотримання вимог бази законодавства задля того щоб здійснювати повноцінний контроль охорони довкілля. В залежності від самої системи органів, котрі уповноважені здійснювати екологічний контроль, можна виділити відомчий, державний, виробничий а також безпосередньо громадський [38, с. 124].

Візьмемо, скажімо наступний конкретний приклад державного контролю, що передбачає виконання завдань надвідомчого характеру шляхом забезпечення дотримання конкретних вимог екологічного законодавства. Виробничий контроль має ґрунтуватися на перевірці як дотримуються екологічні вимоги на конкретному виробництві. Функція координації в сфері охорони довкілля повинна передбачати забезпечення відповідності дій у відповідності з вимогами безпеки екології регіону та узгодження різноманітних комплексних зусиль громадян, держави та бізнесу через досягнення мети й завдань [3, с. 255].

Одне з досить важливих функцій, котре стосується державного управління в сфері охорони довкілля – є реалізація державного обліку. Сам державний облік набуває форм систематичного, хронологічного, чи комбінованого узагальнення, нагромадження або згрупування важливої

інформації щодо стану навколишнього середовища, його динаміки через зміни, конкретизації різних джерел впливу [13, с. 211].

Дещо про облік ресурсів в галузі охорони довкілля. Він включає в себе

- облік води і водний кадастр;
- облік лісів і лісовий кадастр;
- земельний кадастр;
- облік і кадастр запасів а також проявів та родовищ корисних копалин;
- кадастр та облік в рослинному світі;
- кадастр об'єктів природничо-заповідного фонду в тваринному світі а також територій;
- облік у галузі охорони та атмосферного повітря.

Важливою залишається функція органів державного управління в сфері охорони довкілля, яка полягає в екологічному моніторингу (спостереженні, зборі, обробці, передачі, збереженні й аналізі інформації про стан довкілля при одночасному прогнозуванні його змін та розробці наукових обґрунтованих рекомендацій, котрі були необхідні при прийнятті виважених важливих рішень). У залежності від функціонального призначення прийнято виділяти три базові види моніторингу:

- стандартний (або загальний);
- кризовий або оперативний;
- науковий або фоновий [24, с. 79].

Щодо загального моніторингу системою спостережень, що має в своїй основі систематичний характер і який спрямований на стандартизовані параметри навколишнього середовища, то вони ґрунтуються на вивченні екологічного фактичного стану по виробленню та прийнятті конкретних, виважених рішень по ефективному використанні й охороні довкілля. Оперативний моніторинг залишається системою, котра передбачає ряд

додаткових спостережень. В основі такого моніторингу лежать як кількісні так і якісні параметри навколишнього середовища, котрі мають підвищений ризик. Фоновий моніторинг залишається системою спостережень систематичного характеру за природними об'єктами, ресурсами та системами, які не мають антропогенного прямого впливу. Він має на меті отримання інформації щоб в подальшому дати оцінку змінам стану природних об'єктів в результаті промислової й господарської діяльності.

Система державного моніторингу екології передбачає декілька рівнів:

- національний , який включає територію країни;
- регіональний (до нього входить адміністративно-територіальна одиниця);
- локальний (входить індивідуальний господарський об'єкт) [26, с. 56].

Важлива функцією в галузі охорони довкілля залишається проведення екологічної експертизи. Екологічна експертиза має передбачати наукову та практичну діяльність органів державної влади різних екологічних та експертних формувань. В основі її лежить проведення ґрунтовних екологічних досліджень, аналіз й оцінка об'єктів передпроектного та проектного типів. Екологічна експертиза у відповідності до Закону України «Про екологічну експертизу» характеризується наступними характеристиками:

- конкретизацією ступеня безпеки діяльності а також екологічного ризику;
- організацією обґрунтованої комплексної оцінки самих конкретних об'єктів експертизи;
- встановленням рівня відповідності самих об'єктів, які піддаються експертизі вимогам екологічного законодавства;
- оцінкою впливовості діяльності об'єктів експертизи безпосередньо на сам стан середовища;

- оцінкою обґрунтованості, ефективності а також повноти й рівня достатності самих заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;

- підготовкою об'єктивних й добре обґрунтованих висновків екологічних експертів [39].

Досить важливою є функція лімітування, у сфері охорони довкілля є фактичним проявом функції нормування та здійснюється для формування обмежень, насамперед, у використанні природних ресурсів. Ліміти, як правило мають визначатися тими органами влади, котрі мають право видавати ліцензії в системі природокористування. Саме ліцензування в галузі охорони навколишнього середовища ґрунтується на виданні чи анулюванні органами влади конкретних документів (ліцензій, дозволів), що юридично засвідчують право суб'єкта здійснювати діяльність [31, с. 101].

Ще однією функцією в системі охорони довкілля є *функція стандартизації а також нормування*. Її реалізація передбачає аналізування діяльності органів влади, і спрямовується на забезпечення єдиних стандартних нормативів, вимог та правил при використанні ресурсів природного характеру. Сам екологічний стандарт залишається сукупністю обґрунтованих в науковому плані нормативних та технічних документів, котрі включають вимоги екологічного законодавства та передбачає правила, які є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами.

Основною метою екологічних стандартів є визначення понять та термінів, що застосовуються в екологічній діяльності:

- режим відтворення й всестороннього використання ресурсів природи;

- методи контролювання за тим, в якому стані знаходиться навколишнє природне середовище;

- заходи по запобіганню негативних моментів в забрудненні природного середовища [45, с. 64].

Екологічним нормативом визначається сукупність конкретизованих державними органами допустимих в граничному плані показників реального впливу на стабільність природного навколишнього середовища.

Як правило, всі нормативи спрямовані як на екологічну безпеку так і на допустимі викиди в природне навколишнє середовище.

У найбільш узагальненій формі функції управління в галузі, що нами розглядається, розглянуті в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» [36]. Так, в ч. 1, ст. 16 відзначено, що управління охороною природного навколишнього середовища ґрунтується на реалізації в даній галузі функцій дослідження, спостереження а також контролю, екологічної експертизи, програмування, прогнозування, інформування й іншої виконавчої та розпорядчої діяльності. Розділи V та VII даного закону конкретизують основні положення щодо моніторингу навколишнього середовища (спостереження за його станом), екологічної експертизи, прогнозування екології, обліку та інформування, стандартизації, нормування, контролю та нагляду в сфері охорони навколишнього середовища. Таким чином, надаючи вичерпний перелік функцій закон «Про охорону навколишнього природного середовища» не забезпечує комплексного їх регулювання. Тому різними авторами функції в даній сфері розглядаються з різних сторін. Так, В. Костицький додав до вищеназваних законом наступні функції:

- по видачі різних дозволів на спеціальне природокористування;
- застосування різноманітних заходів по реагуванню щодо порушників екологічного законодавства [24, с. 243].

Проте остання функція є досить сумнівною так як практично є схожою на інститут юридичної відповідальності та реалізується, в основному, в рамках діяльності з охорони права. В. Комарницький, зокрема, зазначає, що існують також такі функції, як розподіл ресурсів природних,

організація діяльності по справлянню плати по спеціальному природокористуванню, сертифікація екологічна [23].

Н. Кобецька, вказує на те, що перелік є невичерпним, називаючи також організацію державних кадастрів ресурсів природних. Тим самим вона відокремлює його від функцій обліку в сфері застосування природних ресурсів та охорони довкілля що є не достатньо необґрунтовано, так як кадастри залишаються однією з важливих форм ведення обліку, враховують просторовий територіальний устрій природних ресурсів, здійснюючи лімітування в сфері використання та охорони довкілля [22, с. 87].

Автори проекту Екологічного кодексу України [37] здійснили спробу розроблення комплексного врегулювання на законодавчому рівні управлінських функцій в галузі охорони довкілля. Зазначене питання розкрито в розділі IV проекту (статті 35-128). В ньому визначено такі функції: нормування (зокрема в главі 10 приділена увага нормуванню в сфері охорони довкілля, вміщені також статті, які стосуються екологічної стандартизації. Серед функцій виділяється державний облік в сфері охорони довкілля та природного користування; екологічний моніторинг; інформування в сфері охорони довкілля. Автори посібника А. Гетьман та М. Шульга [13, с. 56], не зазначали, критерії класифікації, проте запропонували об'єднувати функції управління в галузі природного користування та охорони довкілля в декілька поєднаних груп. Наприклад, до групи функцій організаційного типу має відноситися

- просторовий а також територіальний устрій об'єктів природного типу та екологічне планування;
- облікування природних ресурсів;
- прогноз щодо використання ресурсів природного походження та охорони навколишнього середовища.

Група охоронних й попереджувальних функцій включає спостереження або моніторинг. При цьому враховується обсяг

використання ресурсів природи та охорону довкілля; екологічну експертизу; екологічний контроль.

Третьою групою є інші функції, котрі об'єднують інформування щодо стану навколишнього середовища; нормування й стандартизацію в сфері природного користування та охорони довкілля; вирішення спорів щодо екології [13, с. 38]. Зазначена класифікація загалом отримала підтримки в Є. Глухачова та О. Настечко [7].

Взагалі специфіка управлінської діяльності в галузі охорони довкілля являє собою багатоаспектний характер та реалізується різними суб'єктами. Тому варто визначати значно ширше коло функцій управління соціального та вужче – державного управління. Функції екологічного аудиту або екологічного менеджменту організацій, безсумнівно, до управління державного не можуть бути віднесені ні за суб'єктами, ні за конкретними цілями. Адже основне їхнє завдання залишається оптимізація господарської діяльності конкретної організації. У преамбулі Закону України «Про екологічний аудит» зазначається необхідність підвищення екологічної ефективності та обґрунтованості. Вказані цілі не можуть змінюватися навіть у тому випадку, якщо ми говоримо про замовлення екологічного аудиту органами виконавчої влади, чи про екологічний менеджмент на державному підприємстві.

Щодо функції вирішення екологічних спорів то прямо назвати що це є функцією державного управління можна лише частково. Зокрема, на думку В. Завгородньої «лише в частині тих спорів, що вирішуються в судовому порядку. Наприклад, ч. 4 ст. 158 ЗК України уповноважує органи виконавчої влади з питань земельних ресурсів вирішувати земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів, розташування обмежень у використанні земель та земельних сервітутів» [19, с. 3]. Деякі функції не співвідносяться між собою. Зокрема, функція перерозподілу й розподілу природних об'єктів, охопила лише управлінські дії по передачі

природних об'єктів від одного суб'єкта власності до іншого (прикладом може бути передача об'єктів з державної власності у комунальну чи приватну). Проте не йдеться про діяльність по екологічному ліцензуванню а також видаванні дозволів щодо спеціального використання об'єктів природного типу, викиди а також скиди речовин, що забруднюють середовище, інші шкідливі способи впливу на довкілля. В даному випадку можемо говорити про розподіл прав по природокористуванню й правомірному забрудненні довкілля, а не конкретних природних об'єктів. Такі види діяльності залишаються різними і за своєю суттю: розподіл та перерозподіл природних об'єктів визначається повноваженнями держави як основного власника та суверена по відношенню до природних ресурсів які є на даній території; екологічне ліцензування а також видача дозволів є однією з форм надання адміністративних послуг.

1.2. Державний контроль та нагляд у сфері охорони навколишнього середовища як функція державного управління

Державне правління в галузі охорони навколишнього середовища покликане забезпечувати реалізацію екологічного законодавства а також контроль за дотриманням вимог екологічної безпеки. Воно здатне забезпечити проведення комплексних та ефективних заходів, досягнення узгоджених дій як державних так і громадських органів в даній сфері. Якщо відсутня ефективна система управління в галузі охорони навколишнього природного середовища та досить повільне, ніж передбачалося проведення структурних реформ та модернізації процесів технологічного рівня, коли відбувається ріст національної економіки, то це може мати наслідком збільшення рівня забруднення, зумовлюючи тим самим підтримання старих, не досить ефективних підходів щодо використання природних та енергетичних ресурсів.

Екологічний нагляд та контроль залишається важливою управлінською функцією. Безпосередньо термін «контроль» (від франц. *controle*) вказує на перевірку або спостереження щоб мати на меті перевірити. Разом з цим французьке слово *controle* (cont+role) походить від латинського префікса *contra* і свідчить про протидію. Слово *role* свідчить вже про здійснення певних дій. Тобто, слово «контроль» з одного боку конкретизує слово «перевірка», наглядати щоб здійснити перевірку, і по своїй суті має значення протидіяти небажаному. В даному контексті термін «контроль» ми розглядаємо як перевірку і з другого боку як спостереження щоб перевірити з метою протидіяти чомусь небажаному, виявити його на ранній стадії, попередити та припинити протиправну поведінку [43, с. 13]. Державний контроль в системі охорони довкілля конкретизується як діяльність уповноважених на те суб'єктів, що мають право здійснювати перевірку дотримання виконання чинного законодавства щодо охорони природи.

Огляд законодавства в сфері захисту навколишнього середовища свідчить, що поняття «нагляд» і «контроль» не можна розглядати синонімами, так як законодавство розрізняє контрольні а також наглядові органи за таким критерієм, як вид ініціювання їх діяльності. Тенденція в законодавстві щодо формування змісту норм та приписів з заміною без будь-яких застережень терміну «нагляд» терміном «контроль», є свідченням того, що нагляд є свого роду контролем. Нагляд та контроль не є тотожними поняттями.

Контроль є довготривалою та з іншого боку постійною функцією управління. За його допомогою відбувається забезпечення умов успішності діяльності структур. Він завжди залишається професійним навіть в незалежності від того, чи він є відомчим чи державним. Скажімо прокурор, якщо здійснює нагляд за дотриманням й застосуванням законів, не має жодного зобов'язання та загалом є професійно не спроможним

здійснювати контроль за будь-якою діяльністю, окремими процесуальними діями, їх доцільність та необхідність [43, с. 12]. Згідно Конституції України прокурор уповноважений здійснювати нагляд за станом виконання певних законів. Це не передбачає його обов'язок забезпечувати законність і водночас здійснювати відповідальність за її станом в органах контролю та управління. Найбільш виразно проблему розмежування нагляду та контролю було помітно у загальнонаглядовій діяльності прокуратури.

Таким чином, нагляд відмінний від контролю за таких обставин, що перший характеризується більш вузькою сферою застосування. Контроль варто вважати більш широким поняттям. Нагляд слід розглядати як важливий елемент контролю, свого роду «звужений контроль». Проте він звужений лише по відношенню до сфери свого застосування. Нагляд реалізується не за всіма об'єктами а за тими, що не підпорядковані органу, котрий здійснює нагляд [41, с 196]. Контроль здійснюватиметься як по відношенню до підпорядкованих суб'єктів, так і тих, котрі не мають підпорядкування прямого.

Які ж є форми державного контролю в сфері охорони довкілля? Такими є за часом здійснення:

- превентивний (або попередній);
- поточний;
- ретроспективний (наступний) контроль.

За обсягом охоплення питань контрольними заходами – диференційований та комплексний контроль в галузі охорони навколишнього середовища [38. с. 24].

Найважливішими, сутнісними ознаками державного контролю виділяють наступні:

- по-перше, між органом (чи конкретною посадовою особою), яка контролює, та об'єктом, який є підконтрольним. У більшості випадків маємо справу з відносинами владної підпорядкованості;

–по-друге, об'єктами контролю є зокрема доцільність та законність діяльності об'єкта, який є підконтрольним. Контролер володіє правом втручання в діяльність підконтрольного об'єкта;

– по-третє, у окремих випадках контролер набуває прав застосовування конкретних заходів впливу щодо того, хто є підконтрольним за правопорушення, що допущені;

– по-четверте, контроль становить собою особливий процес, який складається з трьох чітко обумовлених стадій: установки конкретних нормативів, співвідношення даних нормативів з діями які є реальними та підконтрольними і підкорегування відхилень, які виявлені [21, с. 13].

В юридичній літературі прийнято розрізняти наступні сутнісні ознаки прокурорського нагляду: 1) це самостійний вид діяльності держави, яка здійснюється безпосередньо від імені держави на території України;

2) мета прокурорського нагляду полягає в забезпеченні законності в природоохоронній діяльності буквально всіма учасниками суспільних відносин, які також покликані сприяти зміцненню екологічного правопорядку;

3) лише Конституція та закон України дозволяють здійснювати нагляд;

4) через реалізацію прокурорського нагляду відбувається сам захист як інтересів держави, так і екологічних прав й свобод людини й громадянина;

5) змістом прокурорського нагляду є швидке і вчасне виявлення порушень закону, умов та причин, що їм сприяють, вжиття заходів по усуненню порушень та притягнення порушників які не виконують закон до встановленої відповідальності [43, с. 10].

Висновки до першого розділу. Таким чином, функції державного управління в сфері охорони довкілля є складними та різноманітними і визначають базові напрями діяльності спеціалізованих органів, що

уповноважені здійснювати управління в даній сфері. Конкретний вияв даних функцій спрямовується щоб забезпечити організуючий, цілеспрямований й регулюючий вплив конкретних суб'єктів державного управління в сфері охорони довкілля.

Визначені основні напрями реалізації даних функцій. До них відносяться: екологічна безпека, охорона довкілля, природокористування. Безпосередня діяльність спеціалізованих органів в даній сфері конкретизована в здійсненні конкретних цілеспрямованих дій задля охорони навколишнього природного середовища беручи в основу законодавчо визначені правила і норми. Уніфікувавши визначені функції щодо управління в сфері охорони довкілля ми відкриваємо спектр нових досліджень у цьому напрямі, які мають перспективу і можуть бути спрямовані щоб розкрити нові функції згідно з новопоставленими завданнями.

Формами державного контролю в сфері охорони довкілля є превентивний, поточний; ретроспективний (наступний) контроль. За обсягами охоплення питань контрольними заходами вирізняють комплексний та диференційований контроль в галузі охорони навколишнього середовища.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

2.1. Нормативно-правове забезпечення контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього середовища

Основним нормативно-правовим актом, що регулює управління охороною навколишнього природного середовища є Закон України «Про охорону навколишнього середовища» [36]. Саме управління охороною навколишнього природного середовища здійснюється через реалізацію функцій дослідження, спостереження, прогнозування, оцінки впливу на довкілля, стратегічної екологічної оцінки, контролю, програмування, інформування та інших видів виконавчої та розпорядчої діяльності.

Розглянемо тепер ті структури влади, які здійснюють пряме та безпосереднє управління даним видом діяльності. Серед Державних органів управління в сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища важливим в інституційній структурі є центральний орган виконавчої влади. До його функцій покладено забезпечення формування політики держави в сфері охорони природного навколишнього середовища. Також реалізацією даної політики займаються в міру своєї компетентності обласна, Київська міська державна адміністрація та інші органи влади, які мають компетенцію та діють згідно законів України, якими віднесено реалізацію зазначених функцій.

В управлінні галуззю по охороні навколишнього природного середовища можуть брати участь і різноманітні громадські організації. Звичайно варто зауважити на той факт, що не всі організації можуть здійснювати таку діяльність а лише ті, чия діяльність є передбаченою в їх

статутах, які в свою чергу мають бути зареєстровані у відповідності до законодавства, прийнятого і чинного в Україні (ч. 4. ст. 16).

Якою ж є мета управління в сфері охорони навколишнього природного середовища? В даному законі визначено, що такою метою є здійснення безпосереднього контролю за тим, як додержуються вимоги екологічної безпеки в контексті реалізації законодавства, забезпеченні проведення комплексних та ефективних заходів по охороні навколишнього природного середовища, як раціонально використовуються природні ресурси, досягнення погодження та координації управлінських дій державних та громадських органів, які спеціалізуються в галузі по охороні навколишнього природного середовища [27, с. 45].

Щодо Кабінету Міністрів України в сфері по охороні навколишнього природного середовища: то він уповноважений здійснювати реалізацію конкретизованої Верховною Радою України політики в галузі екології. Відповідальні особи забезпечують розроблення державних міждержавних цільових екологічних програм; здійснюючи координування діяльності центральних органів влади виконавчої, ряду установ а також організацій України щодо питань по охороні навколишнього природного середовища;

Саме Кабінет Міністрів України має компетенцію у складі Державного бюджету України встановлювати порядок утворення та використання Державного фонду охорони навколишньої природи природного середовища та затверджує конкретний список заходів по охороні природи.

В центральному органі виконавчої влади встановлюється безпосередньо сам порядок розробки й затвердження конкретних лімітів щодо використання ресурсів природи, встановлюються екологічні нормативи скидів речовин що забруднюють навколишнє природне середовище та визначається порядок видання дозволів щоб здійснити операції з обробки відходів. Саме Кабмін отримав згідно чинного

законодавства право приймати рішення по організації території та конкретних об'єктів, які входять до природничого заповідного фонду і мають значення на рівні держави; організує виховання екологічне та екологічну освіту громадян, здійснюючи управління зовнішніми зв'язками України в сфері охорони навколишнього природного середовища [36].

До компетенції органу центральної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, відносяться:

- забезпечувати формування політики держави в сфері охорони природного навколишнього середовища та використання ресурсів природи;
- здійснення моніторингування природного навколишнього середовища та створення і всіляке забезпечення роботи мережі екологічної загальнодержавної інформаційної аналітичної автоматизованої системи щоб забезпечити доступу до інформації екологічного напрямку, положення про яке має бути затверджене Кабінетом Міністрів України;

В Кабміні затверджуються різні правила нормативного характеру, щоб врегулювати використання ресурсів природи та охороняти навколишнє природне середовище від забруднення та інших шкідливих впливів. Від центральних органів виконавчої влади одержується безоплатно для установ та організацій, підприємств інформація, котра є необхідною щоб виконувати покладені на них завдання.

Центральний орган виконавчої влади здійснює керівництво заповідною справою, та організує ведення Червоної книги України; координує діяльність інших спеціальних уповноважених органів держуправління в галузі охорони навколишнього природного середовища й використання ресурсів природи; здійснює в різних формах міжнародне співробітництва по питаннях охорони природного навколишнього середовища, узагальнення й вивчення та поширення досвіду міжнародного характеру в даній галузі, організує виконання зобов'язань України у

відповідності до угод міжнародного рівня по питаннях охорони природного навколишнього середовища; встановлює порядок надання інформації щодо стану навколишнього природного середовища;

Кабінет Міністрів здійснює процедури обґрунтованої попередньої згоди у відповідності до вимог Картахенського протоколу, який визначає вимоги до біобезпеки (на основі реалізації Конвенції про біологічне різноманіття щодо перспектив переміщення через наш кордон модифікованих генетично організмів, які мають призначення щоб умисно вводитися в навколишнє природне середовище. Цей орган уповноважений:

- видавати документи дозвільного характеру в галузі охорони навколишнього природного середовища;

- координувати й забезпечувати здійснення оцінки впливу на довкілля й прийняття висновку по оцінці впливу на навколишнє середовище;

- затверджувати в межах своєї компетенції нормативні та методичні документи та здійснювати методичне керівництво й методологічно-консультативне забезпечення по питаннях екологічної стратегічної оцінки.

Компетенцією центрального органу виконавчої влади, котрий реалізує державну політику зі здійснення державного контролю (нагляду) у сфері збереження та охорони природного навколишнього середовища, раціонального його використання та відтворення а також охорони природних ресурсів, в галузі збереження й охорони навколишнього природного середовища належить: організування та реалізація в межах повноважень державного контролю (нагляду) за дотриманням центральними органами виконавчої влади та їх органами, які знаходяться на певній території, органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади, в частині, яка регламентує здійснення ними повноважень делегованого характеру органів виконавчої влади, підприємствами, установами й організаціями в незалежності від форми господарювання та власності, як громадянами України, так і іноземцями а також особами без

громадянства, юридичними особами (нерезидентами) чинних вимог національного законодавства [38, с. 125].

Кабмін уповноважений здійснювати контроль над екологічною та радіаційною безпекою, оцінкою впливу на довкілля, надання стратегічної екологічної оцінки, здійснення моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів.

Верховна Рада України теж має чітко визначені компетенції в галузі охорони природного навколишнього середовища. Виключно компетенцією центрального законодавчого органу України щодо регулювання відносин по охороні природного навколишнього середовища у відповідності до Конституції України відносимо:

а) конкретизацію базових магістральних напрямів політики держави щодо охорони навколишнього природного середовища;

б) затвердження екологічних програм загальнодержавного значення;

Законом «Про охорону навколишнього природного середовища також конкретизовано чіткі повноваження місцевих рад сфері охорони навколишнього природного середовища. Зокрема, місцеві ради (згідно ст.15 р. 5 Закону) [36] несуть повну відповідальність щодо стану навколишнього природного середовища на території, яка підпорядкована раді і в межах визначених компетенцій. Дані органи місцевого самоврядування покликані забезпечувати реалізування політики України в галузі екології, забезпечення екологічних прав наших громадян. Саме вони шляхом прийняття рішення дають згоду щодо розміщення на даній території установ, підприємств та організацій в тому порядку, який визначений законом. До їх компетентності належить затвердження проектів планування та забудови населених пунктів, генеральних планів та схем промислових вузлів. При цьому повноцінно має враховуватися дотримання екологічних вимог.

Органи місцевого самоврядування можуть видавати (переоформляти, видавати дублікати, анулювати дозволи щодо спеціального використання природних ресурсів, які мають місцеве значення у тих випадках, що чітко передбачаються самим законом. Також до компетенцій місцевих рад відноситься затвердження місцевих екологічних програм; організація вивчення природного навколишнього середовища. В даних органах можуть створюватися та визначатися призначення статусу резервного, в тому числі й валютних, фондів по фінансуванню програм й інших заходів по охороні навколишнього природного середовища [34].

Місцеві ради покликані забезпечувати інформацією населення щодо стану навколишнього природного середовища, як функціонують місцеві екологічні автоматизовані інформаційно-аналітичні системи. Вони також уповноважені організовувати роботу щодо ліквідації наслідків екологічних аварій. До цього виду діяльності відбувається залучення різноманітних підприємства, установ а також відповідних організації, в незалежності від їх підпорядкування а також форм власності та громадян; вони можуть приймати рішення щодо організації територій а також об'єктів природного заповідного фонду з наданням статусу місцевого значення та інших відповідних територій, котрі підлягають охороні особливого характеру. Місцеві ради здійснюють контроль за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [25, с. 23].

Загалом, органи державної влади, які мають повноваження в галузі по охороні навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів а також місцеві ради, повинні надавати різноманітну допомогу громадянам при здійсненні діяльності природоохоронного характеру, враховуючи при цьому пропозиції по поліпшенню стану природного навколишнього середовища й використання природних ресурсів на раціональній основі, залучаючи громадян щоб брати участь при

вирішенні питань по охороні навколишнього природного середовища й використання природних ресурсів [23].

Щодо компетенції виконавчих органів міських, сільських, селищних, рад в сфері по охороні навколишнього природного середовища то вони виконують свої функції в рамках своєї компетенції, здійснюючи реалізацію рішень конкретних рад; займаються координацією діяльності підприємств, організацій та установ, які розташовані на території відповідного села, міста, селища, в незалежності від форм власності й підпорядкування. Виконавчі органи відповідних рад займаються організацією та розробленням місцевих екологічних програм. Вони затверджують за поданням обласних та міських державних адміністрацій ліміти щодо рівня використання природних ресурсів [11]. При цьому виняток становлять ресурси загальнодержавного значення, визначено також ліміти скидів речовин забруднюючого характеру в навколишнє природне середовище, скиди, що мають наслідком забруднення ресурсів природи загальнодержавного значення або природного навколишнього середовища за кордонами відповідного селища, села, міста.

Виконавчі органи уповноважені організувати управління відходами будівництва, побутовими відходами. Вони здійснюють формування й використання місцевими фондами охорони навколишнього природного середовища у складі бюджетів місцевого характеру. Саме з ними відбувається часткове або повне погодження поточних та перспективних планів роботи установ, підприємств й організацій по питаннях охорони природного навколишнього середовища та використання природних ресурсів. Керівники виконавчих структур органів місцевого самоврядування покликані забезпечувати систематичне й оперативне інформування населення, установ, організацій, підприємств, та безпосередньо самих громадян щодо стану навколишнього природного середовища, захворювання населення. В їх функції також входить

організація екологічної освіти й екологічне виховання громадян. Законом передбачено те, що виконавчі органи селищних, сільських, міських рад здійснюють також інші повноваження у відповідності до цього й інших законів України.

2.2. Державне управління в сфері забезпечення контролю і нагляду: структурно-функціональний аналіз

Управління охороною природного навколишнього середовища ґрунтується на здійсненні в даній галузі конкретних функцій, якими є дослідження, спостереження, стратегічна екологічна оцінка, контролю, оцінка впливу на довкілля, програмування, прогнозування, інформування й інша виконавчо-розпорядча діяльність.

Сама мета управління в сфері по охороні навколишнього природного середовища полягає в реалізації вітчизняного законодавства, контролі за дотриманням конкретних вимог щодо екологічної безпеки, забезпеченні проведення комплексних та ефективних заходів по охороні навколишнього природного середовища, раціональному використанні природних ресурсів, досягненні погодження дій як громадських державних органів в галузі по охороні навколишнього природного середовища [19].

До системи державного управління в сфері по охороні навколишнього природного середовища відноситься Рада міністрів Автономної Республіки Крим, Кабінет Міністрів України, місцеві ради а також органи виконавчої влади селищних, сільських, міських рад, державні органи, які займаються охороною навколишнього природного середовища та уповноважені здійснювати контроль за використанням природних ресурсів та інші державні органи відповідно до законодавства України.

Щоб оптимізувати існуючу систему державного нагляду і контролю в сфері охорони довкілля була спрямована адміністративна реформа. Її започаткував своїм Указом «Про оптимізацію системи центральних органів

виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. №1085 Президент України [35]. Цим Указом щоб зробити оптимальною самою системою центральних органів виконавчої влади та усунути часті системні дублювання повноважень, забезпечити істотне скорочення чисельності апарату управління й витрат на його утримання, підвищити ефективність державного управління згідно п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України передбачалося створити Міністерства екології та природних ресурсів України, Державного агентства земельних ресурсів України (шляхом реорганізації Державного комітету України із земельних ресурсів); Державної екологічної інспекції України; Державної служби геології та надр України (результатом цього стала реорганізація Міністерства охорони навколишнього природного середовища України); Державного агентства лісових ресурсів України (через реорганізацію Державного комітету лісового господарства України); Державного агентства водних ресурсів України (через реорганізацію Державного комітету України по водному господарству); Державного агентства з екологічних інвестицій України (через реорганізацію Національного агентства екологічних інвестицій України).

Згідно вищезазначеного Указу Президента України було створено також ряд інших органів центральної виконавчої влади, котрі наділялися відносною компетенцією в сфері охорони довкілля. Йдеться насамперед про створення Міністерства надзвичайних ситуацій України; Державної інспекції сільського господарства України через реорганізацію Міністерства аграрної політики України, Міністерства аграрної політики та продовольства України;; Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України; Державного агентства України з управління зоною відчуження; Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України (реорганізовано Державний комітет ветеринарної медицини України); Державної інспекції техногенної безпеки України (реорганізовано було Міністерство України по питаннях надзвичайних ситуацій

та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи); Державного агентства рибного господарства України (через реорганізацію Державного комітету рибного господарства України); Державної санітарно-епідеміологічної служби України [35].

Відмітимо, що з метою здійснення контролюючих функцій в галузі охорони природного навколишнього середовища в Україні було створено Державну екологічну інспекцію Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (далі ДЕІ). В сучасних умовах координування діяльності Державної екологічної інспекції здійснює Кабінет Міністрів України через посередництво Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України. Основна мета «екологічного контролю Державної екологічної інспекції полягає у попередженні негативного впливу на довкілля шляхом визначення екологічного стану об'єкта контролю, ступеня та рівня впливу на навколишнє природне середовище, та визначенні рівня дотримання природоохоронного законодавства» [41, с. 198].

В ДЕІ входять регіональні та територіальні органи державної виконавчої влади, котрі організують та здійснюють контроль в галузі охорони природного навколишнього середовища. До складу ДЕІ увійшли: інспекція по охороні Чорного та Азовського морів, Головна екологічна інспекція, екологічні інспекції, що входять до територіальних органів в областях та місті Києві.

У відповідності до Положення про Державну екологічну інспекцію її базовими функціями: залишається здійснення державного контролю щодо того як виконуються вимоги законодавства щодо охорони навколишнього природного середовища, як відбувається використання та відтворення природних ресурсів місцевими а також центральними органами державної виконавчої влади, установами, підприємствами, організаціями а також

громадянами. ДЕІ здійснює контроль за станом додержання вимог по екологічній безпеці.

Для ДЕІ передбачено право здійснювати обстеження в установленому порядку різноманітних підприємств, установ та організацій щоб перевірити додержання вимог екологічної безпеки; висувати певні вимоги для підприємств, установ, організацій та громадян щоб здійснити певні конкретні узгоджені заходи по раціональному використанню й охороні природних ресурсів. ДЕІ має право на певний період обмежувати, частково припиняти реконструкцію, будівництво об'єктів промисловості, транспорту й призначення іншого, коли така їх діяльність здійснюється з грубими порушенням норм та правил по охороні навколишнього природного середовища. Фахівці даної структури складають акти перевірок а також протоколи щодо порушень законодавства в сфері по охороні навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів та згідно з законодавством розглядає різні справи щодо адміністративних правопорушень в такій сфері; пред'являє позов щодо відшкодування збитків та втрат в результаті порушення закону про охорону навколишнього природного середовища тощо [10].

Однією з форм контролю за використанням і охороною природних ресурсів є екологічна експертиза. Згідно із Законом України від 9 лютого 1995 р. «Про екологічну експертизу» [31] екологічна експертиза – це вид науково-технічної діяльності спеціально уповноважених державних органів, еколого-експертних формувань і об'єднань громадян. Метою екологічної експертизи є попередження негативного впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінювання ступеня екологічної безпеки господарської діяльності й екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах.

Висновки до другого розділу. Таким чином, метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища залишається здійснення

контрольних функцій, що передбачає контролювання додержання вимог екологічної безпеки в аспекті реалізації законів, забезпечення здійснення комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів. Нагляд у галузі природокористування та охорони природних ресурсів здійснюють органи прокуратури, в системі яких діють природоохоронні прокуратури. Основними напрямками їх діяльності є: нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів про охорону навколишнього природного середовища; здійснення попереднього слідства в кримінальних справах про порушення природоохоронного законодавства.

РОЗДІЛ 3

ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

3.1. Проблеми здійснення державного контролю та нагляду в природоохоронній сфері

Створення в нашій державі дійсно ефективної системи управління природним користуванням та охороною довкілля має певні проблеми системного характеру. Серед причин неспроможності В. Завгородня відзначає високий рівень корумпованості та ступеня лобіювання інтересів окремих бізнесових груп, відсутність чітко окресленої та зпрогнозованої концептуальної моделі самого узгодженого механізму державного управління, чітка і очевидна непослідовність а також необґрунтованість багаточисленних реорганізацій [19].

Більше того, коли нестабільна система а також структура центральних органів виконавчої влади то це стало ще одним чинником, котрий практично призвів до неможливості забезпечити відповідну якість управління. Зокрема, Державне агентство земельних ресурсів України, яке було утворене у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року, ліквідували фактично через рік на основі постанови Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 року. Аналогічна ситуація була з утворенням у 2004 та її швидкою ліквідацією вже в 2005 році Державного комітету природних ресурсів України [22, с. 45]. Не думаємо чи є доцільним вважати ефективність управління в конкретних сферах у ситуації, якщо посадові особи та фахівці визначених структур повинні постійно підлаштовуватися до реорганізацій, розподілу нових повноважень

та інших змін організаційного характеру. Напевно, що оптимізування механізму державного управління природним користуванням та охороною довкілля має здійснюватися саме на науковій основі. Врахування специфіки сфери управління, є одним з самих важливих чинників, котрі мають бути враховані. Має бути відповідність системи органів безпосередньо функціям діяльності в управлінні.

Є ряд проблемних моментів щодо ефективності діяльності Державної екологічної інспекції в контексті реалізації законодавства щодо охорони природи. Зокрема, виникає ряд невідповідностей, наприклад, щодо неспіврозмірності шкоди, якої завдано суб'єктами господарювання і сум штрафних санкцій, які накладені на них. Тобто важливо досягнути повномірності стягнених з суб'єктів сум завданих збитків до тих збитків, які є реально завдані довкіллю. Так, в квітні 2023 року Державна екологічна інспекція провела ряд заходів по оцінці й регулюванню рівня впливу на природне навколишнє середовище. В результаті було складено 256 протоколів, де зафіксовано істотні порушення законодавства щодо охорони природи [44]. Загальною сумою зафіксованих збитків визначено 3,1 млн грн. При цьому сума штрафних санкцій, які накладені становить 51,0 тис. грн. Додаткова конкретно визначена сума претензій, що пред'являлися становила суму 1,2 млн грн. Відтак, помітно, що ті, що забруднюють довкілля залишили не компенсованими (коли б вони повністю сплатили претензії та штрафи) суму яка становила б 1,39 млн грн. [12].

Характерно, що показники щодо ефективності роботи всіх органів територіальних Державної екологічної інспекції показують високі значення саме за 2019 рік, а вже результати діяльності за 2020 р. мають досить низькі показники. Пояснення полягає саме в поширенні коронавірусної інфекції. Вона дещо призупинила діяльність виробничих підприємств, а відповідно це істотно скоротило рівень забруднення навколишнього середовища. В той же час на рівні закону було прийнято рішення по

накладенню мораторію на здійснення перевірок від органів державної влади. В результаті діяльності суб'єктів господарювання відповідні показники 2021 року стали підвищуватися, суми штрафів, які накладалися та стягувалися стали збільшуватися. В той же час суми позовів та стягнутих претензій за екологічні збитки які завдавалися все ще залишалися досить мізерні та становили в середньому 4,7% [12]. В той же момент, порівняння саме цих показників може свідчити про істотну ефективність роботи Державної екологічної інспекції та законодавства щодо охорони природи так як збільшення сум, що в перспективі повинно компенсувати підприємство державі за шкоду яка завдана довкіллю все одно є ще великою від частки підприємств, котрі не компенсували екологічні втрати.

Звідси виникає питання по відношенню до того, чи повністю виконує державний екологічний контроль контрольну та каральну функцію, та чи Державна екологічна інспекція наділена всіма необхідними повноваженнями щоб притягнути до відповідальності тих, хто порушує природоохоронне законодавство та не сплачує обов'язкові платежі за екологічні збитки, які завдані довкіллю.

Ще одним заходом щодо екологічного управління залишається громадський контроль. Першою причиною нормативного врегулювання даного типу екологічного контролю, як свого роду громадського – стала ратифікація нашою державою Оргуської конвенції. Вона була ратифікована лише в 1999 році, однак лише через 13 років, Україна позбулася характеристики порушника вимог Оргуської конвенції. Впродовж тринадцяти років в результаті Нарад Оргуської Конвенції постійно наголошувалося, що в українському природоохоронному законодавстві не передбачалася участь громадян в прийнятті важливих рішень в галузі екології. Відсутнім залишається сам механізм доступу до правосуддя, що стосується забруднення навколишнього середовища [46, с. 86]. На одному з засідань, яке відбулося в 2005 р. визначалося, що при підготовці експертизи проєкту ГСХ «Дунай – Чорне море» органи державної влади

не проінформували громадськість. Її представників не залучалося до оцінки доцільності при його реалізації. Відповідно, ненадання конкретної інформації для громадськості та відсутність з їх боку відповідних рекомендацій й зауважень по реалізації даного проекту, є грубим порушенням ст. 6 Організаційної Конвенції, що практично свідчило про невиконання Україною міжнародних зобов'язань. Лише в 2017 році Україна прийняла Закон України «Про оцінку впливу на довкілля». Його набуття чинності вже відповідає базовим положенням Організаційної конвенції [38, с. 125].

Разом з тим, цей період відзначається хвилею жвавих дискусій поміж науковців, щодо врегулювання на рівні нормативного акту ролі й значення громадського контролю в сфері охорони й збереження довкілля [5; 1]. Таким чином, визначалося, що громадський контроль повинен реалізуватися двома способами:

– громадськими екологічними інспекторами. Їх діяльність має проводитися на громадських засадах, а робота має організовуватися Державною екологічною інспекцією. При цьому контрольний процес повинен відбуватися спільно з структурами Державної екологічної інспекції чи за їх направленнями. Серед повноважень громадських інспекторів залишається: безпосередня участь в реалізації перевірок, здійснення рейдів, перевірок а також складання актів, протоколів щодо адміністративних правопорушень, перевірка документів й огляд речей, продукції тощо, пряма участь в екологічних експертизах, що провадить громадськість, проведення серед населення роз'яснювальних робіт [30].

– громадськими природоохоронними організаціями, які є неурядовими. Їх основні завдання в більшості досить схожі на завдання, які мають громадські екологічні інспектори, наприклад щодо контролювання дотримання законодавства в природоохоронній сфері (подання судових позовів на тих хто порушує екологічне законодавство), поширення

інформації про екологію (через Інтернет, ЗМІ оперативних даних про певні екологічні проблеми, розроблення наукових обґрунтувань), практична робота по пошуку конкретних шляхів по вирішенню екологічних проблем на довгу та коротку перспективу (боротьба з вирубуванням лісів, різного виду браконьєрством).

Якщо проаналізувати діяльність громадських природоохоронних організацій, то в Україні їх налічується близько 500. Вони представлені в кожному регіоні [5, с. 34]. Аналіз наукових звітів та праць показує, що їх діяльність переважно полягає в здійсненні громадських обговорень (на яких оцінюється вплив на довкілля та дається стратегічна екологічна оцінка); реалізації моніторингу конкретної екологічної проблеми території чи регіону; публікації екологічної й експертної оцінки по наслідках забруднення довкілля для здоров'я й життя населення; та формуванні екологічної свідомості [42].

До екологічного контролю відноситься й самоврядний контроль. Таку форму контролю можуть реалізувати селищні, сільські а також міські ради у контексті їх компетенцій екологічного характеру. Загалом, щодо екологічних питань, котрі можуть ці органи вирішувати, то їх визначено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [34]. Серед важливих екологічних компетенцій в органах місцевого самоврядування є: участь у затвердженні місцевого бюджету (при цьому враховані бюджети на місцеві природоохоронні екологічні програми, ставки земельного податку, плату за використання природних ресурсів (якщо дані суб'єкти знаходяться у власності ОТГ); вони приймають рішення по наданню екологічних пільг (щодо місцевих зборів а також податків) та позик в рамках чинного законодавства; скасування й надання відповідних дозволів щоб спеціально використовувати природні ресурси місцевого значення або розміщувати на території селища, села, міста нових об'єктів тощо [5, с. 68].

3.2. Рекомендації щодо створення ефективних управлінських інструментів щодо державного контролю та нагляду в екологічній сфері

Важливим напрямом щодо ефективного державного контролю є модернізація системи прокуратури. З 1989 року там було створено спеціалізовані підрозділи екологічного спрямування та окремо з'явилися природоохоронні прокуратури. Вони спеціалізувалися виключно на тому щоб здійснювати нагляд за дотриманням та застосуванням законів щодо охорони навколишнього природного середовища.

Природоохоронна прокуратура є державним наглядовим органом, і водночас складовою частиною системи прокуратури України. Її безпосереднім завданням залишається діяльність по здійсненню прокурорського нагляду за дотриманням законодавства в сфері використання а також відтворення, охорони природних ресурсів, забезпечення повноцінної безпеки в сфері екології та безпечно для здоров'я а також життя громадян довкілля, попередження негативного впливу господарської діяльності на оточуюче природне середовище, повноцінне збереження природних ресурсів і комплексів [43, с. 12].

Діяльність як і створення природоохоронних прокуратур здійснюється у відповідності до наказів Генеральної прокуратури й обласних прокурорів. Проте відповідного законодавчого їх забезпечення не має. Зокрема якщо проаналізувати Закон України «Про прокуратуру» то там є відсутніми норми, що присвячувалися б специфіці створення, порядку та системі діяльності природоохоронних прокуратур. Як справедливо зазначає В. Бабенко «особливістю екологічної ситуації в будь-якій країні є наявність природних зон з виразними особливостями, обумовленими специфікою клімату, природного ландшафту та інших ознак» [4, с. 71]. Ці території як

правило не зовсім збігаються та і не повинні збігатися з адміністративними та територіальними одиницями, проте характеризуються однаковими екологічними проблемами. Так як організація прокуратури, включаючи сюди й природоохоронні прокуратури, будується за територіальною ознакою та чітко має прив'язку до адміністративно-територіальних одиниць, то це серйозно ускладнює розв'язання проблем та труднощі щоб здійснювати скоординовані заходи.

Зважаючи на вищевикладене, позитивним кроком на шляху до оптимізації системи прокурорського нагляду як складової національної екологічної політики є започаткування в Україні практики створення спеціалізованих природоохоронних прокуратур.

Вони діють на таких же правах як і обласні і мають чітко визначені компетенції, а сфера їх діяльності поширюється на декілька регіонів. Так, 4 жовтня 2011 р. Генеральний прокурор України за наказом №173 створив Дніпровську екологічну прокуратуру (на правах обласної) [8, с. 73]. При цьому він використав досвід зарубіжних країн, зокрема Польщі, де функціонує Підкарпатська екологічна прокуратура.

Варто відмітити, що модернізація управлінських структур в сфері контролю та нагляду над навколишнім середовищем триває. Скажімо, 16 липня 2024 року Верховна Рада України прийняла законопроект «Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення» (№11355). Його підписав Президент вже 6 серпня. Даний закон залишається важливим кроком до модернізування екологічного законодавства, так за його допомогою відбувається імплементація Директиви 2010/75/ЄС ЄС. Інтегрований довкіллевий дозвіл (або іншими словами Дозвіл) буде видаватися для промислових майданчиків, замінюючи всі інші попередні дозволи на водокористування та оброблення відходів, викиди. Даний дозвіл характеризується необмеженим терміном дії та видається вже після оцінки впливу на довкілля. Через чотири роки коли даний закон набере чинності то

попередні дозволи втрачатимуть чинність. Інтегровані дозволи нестимуть в основі найкращі доступні технології (НДТМ), що сприятимуть мінімізації викидів та інших негативних впливів на довкілля. Відповідно всі нормативи викидів та конкретизовані вимоги до моніторингу будуть встановлені на основі НДТМ. Коли ж висновки по НДТМ є відсутніми, то використовуватимуться критерії, які визначаються статтею 12 Закону.

Наслідком створення державного реєстру довкіллевих інтегрованих дозволів покликане забезпечити цифровізацію, прозорість та реальну можливість громадського контролю. Даний Закон сприятиме поліпшенню екологічної ситуації в Україні та запровадженню ефективних інституційних методів управлінського наглядового контролю за промисловим забрудненням [9. с. 234].

Модернізації потребує і державна екологічна інспекція. Роль екологічного інспектора у фіксації та обрахунку збитків довкіллю внаслідок війни сьогодні важко переоцінити. Завдячуючи працівникам ДЕІ в Україні вже сьогодні зафіксовано понад 4800 тис. тяжких злочинів росії проти української природи. Сам розмір завданих збитків доходить до більш ніж 2,4 трлн гривень [12]. На думку міністра основним завданням залишається перехід від класичної практики контролю точкового підприємства, до системи постійного моніторингу та збереження природних екосистем. Усе це зараз закладається в оновленому законодавстві.

Новий екоконтроль передбачає оволодіння сучасними інструментами фіксації фактів щодо шкоди довкіллю. Перші кроки в цьому напрямку вже зроблено. Сьогодні екологічні інспектори почали фіксувати через ЕкоЗагрозу результати поточних непланових перевірок, які проведені за зверненнями українців. В свою чергу українці вже частіше почали використовувати застосунок, для повідомлення про виявлені факти. Чисельність таких звернень виросла в три», – зазначив Руслан Стрілець [42]. За словами керівника Міндовкілля, далі ЕкоЗагроза повинна стати

постійним невіддільним інструментом для кожного екологічного інспектора.

В перспективі планується розширити даний трек запустивши на ЕкоЗагрозі мапу, де мають бути виявлені ДЕІ несанкціоновані сміттєзвалища. Інспектори в свою чергу будуть наносити туди дані, як про звалища які виявлені, так і про конкретні результати їх ліквідації. Це в свою чергу розглядається як дієвий механізм очищення країни від сміттєзвалищ, які мають несанкціонований характер.

Нині за дорученням ДЕІ сьогодні працюють над продовженням таких заходів. Наприклад, з початку 2024 року виявлено 353 сміттєзвалища, які розміщувалися на площі 50 га. Завдяки злагодженій роботі ДЕІ з місцевою владою відбулася ліквідація 17% або 61 сміттєзвалища. Планові перевірки діяльності органів місцевого самоврядування, які уповноважені контролювати охорону навколишнього середовища на прилеглій території в цьому напрямку продовжуються.

Важлива складова роботи екологічної інспекції залишаються перевірки підприємств, які забруднюють водні ресурси. Відмітимо, що повномасштабна війна РФ проти України стала на заваді завершення розпочатих у 2021 році за доручення Прем'єр-міністра України комплексні перевірки даних підприємств. Перевірили лише 447 з 507 [43, с. 12]. Це приблизно становить 88%.

У 2024 році екологічна інспекція відновила таку діяльність. ДЕІ вдалося провести 5 позапланових перевірок підприємств комунального типу. 1,4 млн грн було нараховано збитків водним ресурсам за підсумками чотирьох перевірок. Один з суб'єктів аналізується і здійснюється систематизація зібраних матеріалів щоб провести розрахунки завданих збитків. Реформи, які здійснюються у водній сфері й державному екологічному контролі зведуть до нуля подібні порушення в майбутньому. Одним з заходів щоб досягнути «доброго» стану питної води є реконструкція й модернізація каналізаційних мереж та очисних споруд. Все це в перспективі формує фундамент щоб

розвивати систему екологічного контролю нового європейського формату. Фактично йдеться про створення нової якісної бази щоб отримати репарації за зруйноване агресором довкілля та чергова сходинка по дорозі до ЄС.

Ігор Зубович, очільник Держекоінспекції України наголосив на необхідності системного реформування державного екологічного контролю [29]. Це має передбачати утворення інтегрованого єдиного органу державного екологічного контролю. Він також зазначив, що в якості експерименту Держекоінспекцією вже почали застосовуватися нові підходи до реформ, які акцентують на необхідності постійного перебування інспекторів у конкретній території [30].

Станом на сьогодні є вже ряд конкретних прикладів високої ефективності даної роботи при проведенні заходів державного контролю (нагляду) на території, де розміщений Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник, ландшафтний заказник «Сулинський» на річці Сула.

Метою реформи Державної екологічної інспекції в Україні є зміна філософії системи держекоконтролю та спрямування нашого розвитку як держави, яка враховує досвід екологічного контролю західноєвропейських країн. Ось декілька прикладів щодо практик екологічного контролю, які мають держави з сильними традиціями в природоохоронній сфері.

Швецію називають однією з самих зелених держав Європи. Агентство щодо охорони навколишнього середовища Швеції стежить за наглядом по дотриманню Екологічного кодексу країни, здійснюючи моніторинг довкілля, провадить статистику щодо викидів та інвентаризації об'єктів природи. Агенство уповноважене відповідати за питання, які є пов'язаними з повітрям та кліматом а також землею, біорізноманіттям, забруднення територій відходами тощо. А ще воно веде у Швеції офіційну статистику, наприклад, про обсяги скидів, відходів, викидів, кількістю офіційних дозволів тощо. Агентство фінансують, в основному, за рахунок отримання

значних грантів. Більшість вищеназваних грантів спрямовується на захист і особливо догляд за цінною природою [33].

Щодо Хорватії. Директорат по питаннях інспекцій (*Directorate for inspectional affairs, DIA*) діє при Міністерстві захисту довкілля Хорватії утворений з двох основних підрозділів: це безпосередньо сектор нагляду за довкіллям (SEI) а другий є сектором нагляду за природними ресурсами (SNPI).

SEI уповноважений перевіряти стан дотримання вимог законодавства в галузі захисту від світлового забруднення, охорони атмосферного повітря, управління якістю води на пляжах, відходами тощо.

SNPI контролює природоохоронні території, стежить за станом і популяцією рідкісних видів рослин та тварин та виконує загальний нагляд за використанням природних ресурсів.

Хорватія законодавчо закріпила кваліфікаційні вимоги до уповноважених інспекторів, які спеціалізуються в сфері захисту довкілля. Щоб бути претендентом на посаду екологічного інспектора, кандидат має мати диплом в галузі будівництва машин, харчових біотехнологій, хімічних технологій, сільського господарства, природничих наук та математики, медицини, біохімії, лісового господарства, ветеринарної медицини, геології, гірничодобувної промисловості й охорони праці. Окрім того, кандидат повинен мати не менше ніж 3 роки досвіду роботи за фахом й скласти попередній фаховий державний іспит. Кожного року інспектори отримують певну оцінку щодо ефективності їхньої роботи [39, с. 14].

В Польщі діє інспекція по охороні навколишнього природного середовища. Вона має в своєму функціоналі обов'язки по

- контролю за використанням природних ресурсів різними підприємствами;
- попередженню значних аварій й усунення всіх їх наслідків;

- забезпечує своєчасне надавання інформації щодо охорони довкілля й здійснює державний моніторинг екології;
- збирає різноманітні статистичні дані до Європейського реєстру викидів тощо.

В США в галузі контролю за навколишнім середовищем діє Агентство з охорони навколишнього середовища США. Воно здійснює оцінку самого стану довкілля, займаючися прикладними дослідженнями. Обов'язками агенства є контроль за тим, як виконуються екологічні стандарти і норми. Деякі з цих обов'язків можуть делегуватися штатами. Крім того, в Агентстві здійснюється просвітницька робота серед населення, учнів та студентів. Його працівники співпрацюють з промисловістю по запобіганні забрудненню та збереженню енергії, розробляють проекти нормативних та правових актів. Агентство з охорони навколишнього середовища США може надавати гранти некомерційним організаціям, навчальним закладам для реалізації екологічних проектів [41, с. 198].

Звичайно, єдиного підходу щодо функціонування інституцій державного управління щодо екологічного контролю немає. Кожна з держав вибудовує власну систему екологічного контролю і при цьому виходить із конкретних умов а також власних потреб. Проте спільний фокус для всіх полягає не в фіксації вже здійснених правопорушень, а наполеглива робота по їх попередженню та постійному захисті природних екосистем.

Щодо нової моделі екоконтролю в Україні, то вона прописана в проєкті Стратегії реформування системи державного екологічного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів в Україні [48]. Даний Проєкт є опублікованим для громадського обговорення.

Висновки до третього розділу. Отже, визначення місця й ролі заходів оцінки й регулювання ступеня впливу на зовнішнє середовище показав, що питання контролю над екологією має ряд істотних недоліків саме в розрізі державного екологічного контролю. Самі розміри завданих збитків істотно перевищують суми заплачених за це компенсацій.

Важливо відзначити, що захищаючи екологічні права через моніторинг та контроль створюються умови для нормального функціонування життєдіяльності суспільства. Це особливо важливо в умовах воєнного стану. Варто зазначити, що контроль і нагляд залишається базовою складовою упровадження екологічної політики, яка є в Європейському Союзі.

ВИСНОВКИ

Таким чином, державне управління в сфері охорони навколишнього природного середовища має на меті здійснення контролю за додержанням вимог екологічної безпеки в контексті реалізації законодавства, забезпечення проведення ефективних та комплексних заходів по охороні навколишнього природного середовища. Воно реалізується Кабінетом Міністрів України, місцевими радами та виконавчими органами міських, селищних, сільських, рад, державними органами з охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів та іншими державними органами відповідно до чинного законодавства України.

Важливою функцією державного управління у сфері охорони довкілля є державний контроль і нагляд. Дана функція передбачає діяльність відповідних уповноважених органів виконавчої гілки влади і спрямована щоб забезпечити дотримання вимог бази законодавства задля того щоб здійснювати повноцінний контроль охорони довкілля. В залежності від самої системи органів, котрі уповноважені здійснювати екологічний контроль, можна виділити відомчий, державний, виробничий а також безпосередньо громадський.

На сьогодні система здійснення державного контролю (нагляду) в галузі охорони навколишнього природного середовища, раціонального відтворення, використання та охорони природних ресурсів характеризується невисокою ефективністю й накопиченими системними проблемами. Це призвело до певної невідповідності діючої системи державного екологічного контролю суспільним інтересам та запитам.

Серед проблем, що зумовлюють неефективність системи державного контролю та нагляду залишається відсутність спеціального законодавства, яке б регулювало специфіку здійснення екологічного державного контролю, запобігало, припиняло та усувало шкоди навколишньому

природному середовищу; недосконалість реалізації принципу відповідальності й нечіткість порядку по відшкодуванню завданих збитків за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; відсутність чіткої координації між державним екологічним контролем та системою державного моніторингу довкілля; слабкість системи координації між органами виконавчої влади в умовах реалізації державного екологічного контролю, дублювання функцій державного екологічного контролю, що має наслідком надмірний тиск на бізнес, породжуючи недовіру населення до самих органів державного екологічного контролю.

Перспективним напрямом оптимізації системи державного контролю та нагляду у сфері охорони навколишнього середовища є розробка та прийняття спеціального Закону України «Про державний екологічний контроль». Важливим є продовжити практику створення в Україні спеціалізованих прокуратур в сфері охорони природи, які мали чітко визначену компетенцію, а їх діяльність поширювалася б на декілька регіонів (наприклад, Волинської екологічної прокуратури).

Реформа державного екологічного контролю, залишається однією з ключових ініціатив, що дозволить реалізувати наші євроінтеграційні прагнення. Основними напрямками реформи держекоконтролю є застосування нових підходів контролю, базовою метою яких є «запобігання шкоді довкіллю, а не «покарання»»; впровадження нових видів відповідальності за пошкодження довкілля; встановлення справедливих штрафів коли порушується природоохоронне законодавство; цифровізація та прозорість процесу; ефективність та оперативність реагування на екологічні порушення. В даній сфері важливо перейти від практики здійснення точкового контролю підприємств до постійного моніторингу ситуації щодо збереження природних екосистем.

Відкритим залишається питання по виконанню державним екологічним контролем своєї контрольної функції й достатності повноважень самої Державної екологічної інспекції щоб сприяти притягненню до відповідальності тих осіб, які порушують природоохоронне законодавство та неплатників обов'язкових платежів за завдані екологічні збитки довкіллю. Відмітимо, що з часом спостерігається зменшення колізій у природоохоронному законодавстві зменшується.

Щоб оптимізувати прокурорський нагляд за дотриманням законів в сфері охорони навколишнього середовища варто в Закон України «Про прокуратуру» ввести норми, які присвячувалися б специфіці створення, порядку й системі діяльності природоохоронних прокуратур. Варто розробити Положення про природоохоронну прокуратуру.

Величезну за масштабами шкоду навколишньому природному середовищу завдає росія, яка здійснює збройну агресію проти України. За це агресор повинен бути притягнутий до відповідальності, сплативши репарації щоб відновити стан компонентів довкілля. Незадовільний стан екологічної безпеки в сукупності з негативними наслідками російського вторгнення, створює загрозу національній безпеці України. Україна є кандидатом на членство у Європейському Союзі і це вимагає динамічних зусиль назустріч майбутньому партнерству та гармонізації законодавства в сфері екології та захисту довкілля з правом Європейського Союзу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абламєтова Я. Роль громадських екологічних організацій в Україні. URL: <https://cutt.ly/7wrYQMkJ> (дата звернення: 14.06.2023)
2. Андрейцев В. Екологічне право : Курс лекцій : навч. посібник. Київ: Вентурі, 1996. 186 с.
3. Андрейцев В. Право екологічної безпеки : навчальний та науково-практичний посібник. Київ : Знання–Прес, 2002. 332 с.
4. Бабенко В. Організаційно-правові аспекти прокурорського нагляду за додержанням законів про охорону довкілля. Дис. ... канд. юрид. наук. Одеса : Одеська національна юридична академія, 2004. 238 с.
5. Берзіна С. Громадський екологічний контроль : посіб. для громадських інспекторів з охорони довкілля / за заг. ред. І.О. Яковлева. Київ: Інститут екологічного управління та збалансованого природокористування, 2017. 150 с.
6. Гетьман А. Екологічне право : підручник. Харків : Право, 2019. 552 с.
7. Глухачов Є. Підвищення ефективності механізмів захисту довкілля в умовах економічної кризи. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1 (37). www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/2/03.pdf.
8. Головкін О. Державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища як функція управління. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 12. С. 68-73.
9. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
10. Державний контроль за використанням та охороною земель сільськогосподарського призначення. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Національний аграрний університет. Київ, 2007. 198 с.

11. Державний контроль та нагляд у галузі використання і охорони природних ресурсів. *Адміністративне право України*. 2015 р. URL: <http://surl.li/rcrsje>

12. ЕкоЗагроза. URL: <https://ecozagroza.gov.ua/> (дата звернення: 13.06.2023).

13. Екологічне право України : підручник / А. Гетьман, М. Шульга, В. Попов та ін. ; за ред. А. Гетьмана та М. Шульги. Харків : Право, 2005. 381 с.

14. Екологічне право України : підручник / В. Попов, А. Гетьман, С. Разметаєв та ін. ; за ред. В. Попова, А. Гетьмана. Харків : Право, 2001. 480 с.

15. Екологічне право України : підручник / за ред. А. Гетьмана, М. Шульги. Харків : Право, 2005. 384 с.

16. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. Шемчушенка. Київ : Юридична думка, 2005. 848 с.

17. Екологічне право України. Академічний курс: підруч. Друге видання / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. 720 с.

18. Екологічний аудит – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. *Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України*. Офіційний сайт. URL: <https://mepr.gov.ua/biznesu/pryrodoohoronnyj-naglyad/> (дата звернення: 15.06.2023).

19. Завгородня В. Система і класифікація функцій державного управління у сфері природокористування і охорони довкілля. URL: <https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream-download/123456789/57560/6/> (дата звернення: 15.06.2023).

20. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. №1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

21. Залюбовська І. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні: навч.-метод. посіб. Одеса : Юрид. літ., 2003. 104 с.
22. Кобецька Н. Екологічне право України : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 352 с.
23. Комарницький В. Забезпечення функцій державного управління у сфері природокористування. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. Дідоренка*. 2010. № 1. URL: http://www.nbuu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlduvs/2010_1/index.html.
24. Костицький В. Екологія перехідного періоду : держава, право економіка (економіко-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища в Україні). 2-ге вид. Київ: Український інформаційно-правовий центр, 2001. 390 с.
25. Костицький В. Організаційно-правовий механізм регулювання в галузі охорони довкілля. Київ : ЗАТ «Ніч-ЛАВА», 1997. 120 с.
26. Малишко М. Екологічне право України : навчальний посібник / за ред. В. Янчука. Київ : Вид. Дім «Юридична книга», 2001. 391 с.
27. Мех Я., Кулик Р. Екологічний аудит: сутність і проблеми становлення. *Бухгалтерський облік і аудит*. 2010. № 2. С. 45–48.
28. Офіційний сайт Державної екологічної інспекції України. Державна екологічна інспекція України. URL: <https://www.dei.gov.ua/> (дата звернення: 14.06.2023).
29. Повне перезавантаження Держекоінспекції: реформа держекоконтролю, час якої настав. Державна екологічна інспекція України. 2024. Офіційний портал. URL: <https://www.dei.gov.ua/post/2916> (дата звернення: 14.06.2023).
30. Попадюк К. Екологічний моніторинг та стан довкілля. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2022/11/62.pdf> (дата звернення: 14.06.2023).

31. Про екологічну експертизу : Закон України від 09 лютого 1995 р. № 45/95-В. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/95-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення: 14.06.2023).

32. Про інтегроване запобігання та контроль промислового забруднення: Закон України № 3855-IX від 16.07.2024. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-20#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

33. Про міжнародні стандарти та системи екологічного менеджменту. *Офіс сталих рішень*. URL: <https://ukraine-oss.com/pro-mizhnarodni-standarty-ta-systemy-ekologichnogo-menedzhmentu/> (дата звернення: 12.03.2023).

34. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами внесеними згідно із Законом № 163-XIV від 06.10.98). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1997, № 24, ст.170.

35. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 94. Ст. 3334.

36. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. (дата звернення: 12.03.2023).

37. Проект Екологічного кодексу України № 5170 від 20 лютого 2004 р. URL: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=17281. (дата звернення: 12.03.2023).

38. Пугач А. Функції державного управління у сфері охорони довкілля. *Державне управління*. 2019 р. № 2 (66). С. 123-126.

39. Радик І. Правові проблеми екологічного ліцензування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2001.

40. Рябець К. Адміністративно-правове регулювання навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів: актуальні проблеми. *Право України*. 2006. № 3. С. 97–100.

41. Самусевич Я., Теницька І. Екологічний контроль, моніторинг та аудит: нормативно-правове забезпечення та механізм реалізації в Україні. *Сталий розвиток економіки*. 2023. № 2 (47). С. 196-202.

42. Стрілець Р. Реформа Державної екологічної інспекції України – серед ТОП-5 пріоритетів 2024 в сфері довкілля. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/reforma-derzhavnoi-ekolohichnoi-inspektsii-ukrainy-sered-top-5-priorytetiv-2024-v-sferi-dovkillia> (дата звернення 12.09.2024).

43. Таранушич С. Організаційно-правові аспекти діяльності природоохоронної прокуратури. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ: Академія адвокатури України, 2007. 22 с.

44. Територіальними та міжрегіональними територіальними органами Державної екологічної інспекції України складено 256 протоколів про адміністративні правопорушення. Державна екологічна інспекція України. URL: <https://www.dei.gov.ua/post/2640> (дата звернення: 14.06.2023).

45. Тищенко Г. Екологічне право : навчальний посібник. Київ : ТП Пресс, 2003. 256 с.

46. Шигапова Е., Черкашина М. Деякі аспекти реалізації Оргуської конвенції в Україні. Матеріали конференцій Молодіжної наукової ліги. 2020. С. 85–87. DOI: <https://doi.org/10.36074/08.05.2020.v4.05> (дата звернення: 14.06.2023).

47. Екологічний контроль західного зразка в Україні: від каральної концепції до попередження та усунення негативних наслідків. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Офіційний сайт <https://mepr.gov.ua/ekologichnyj-kontrol-zahidnogo-zrazka-v-ukrayini-vid-karalnoyi-kontseptsiyi-do-poperedzhennya-ta-usunennya-negatyvnyh-naslidkiv/>

48. Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів в Україні. Проект. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/strategiya-reformuvannyapdf.pdf> (дата звернення: 12.03.2023).

АНОТАЦІЯ

Теплюк Алла Миколаївна. Державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища. – Кваліфікаційна наукова робота на правах рукопису.

Робота на здобуття освітнього ступеня «Магістр». Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Освітня програма «Державна служба». Волинський національний університет імені Лесі Українки, Луцьк, 2024.

У *Вступі* обґрунтовано актуальність теми дослідження, сформульовано її мету і завдання, об'єкт і предмет дослідження, методологічну базу, практичне значення отриманих результатів. Загальний обсяг роботи складає 54 сторінки.

Мета дослідження полягає у обґрунтуванні теоретико-методологічних та правових основ державного контролю та нагляду в галузі охорони навколишнього середовища у відповідності до сучасних умов та спробі сформулювати на цій основі рекомендації по вдосконаленню системи інституційного забезпечення контрольних функцій управління природокористуванням і природоохоронною діяльністю.

Об'єктом дослідження є державна політика в галузі охорони навколишнього середовища.

Предмет дослідження – державний контроль і нагляд у сфері охорони навколишнього середовища в Україні.

У Розділі 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження» висвітлено стан вивчення проблеми в науковій літературі а також її теоретичні і практичні аспекти. У розділі 2 «Адміністративно-правовий механізм забезпечення контролю і нагляду в галузі охорони навколишнього середовища» здійснено аналіз нормативно-правової бази, що регулює діяльність та координацію дій окремих державних інституцій в галузі природоохоронної діяльності. Розглянуто механізми державного управління в сфері забезпечення контролю і нагляду в сфері охорони навколишнього середовища. Розділ 3 розкриває проблемні моменти та шляхи удосконалення системи державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього середовища. У висновках підсумовано результати дослідження.

Ключові слова: державний контроль, нагляд, установи, державне управління, охорона навколишнього середовища.

ABSTRACTS

Teplyuk Alla Mykolaivna. State control and supervision in the field of environmental protection – Qualification research work on the rights of manuscript.

Work for the educational degree «Master». Speciality: 281 «Public management and administration». Educational programme «Public Service». Lesya Ukrainka Volyn National University, Lutsk, 2024.

The *Introduction* substantiates the relevance of the research topic, formulates its purpose and objectives, object and subject of research, methodological basis, practical significance of the results. The total volume of the work is 54 pages.

The purpose of the study is to substantiate the theoretical, methodological and legal foundations of state control and supervision in the field of environmental protection in accordance with modern conditions and to attempt to formulate, on this basis, recommendations for improving the system of institutional support for the control functions of natural resource management and environmental protection activities.

The object of the study is the State policy in the field of environmental protection.

The subject of the study is state control and supervision in the field of environmental protection in Ukraine.

Section 1, «Theoretical and Methodological Foundations of the Study», highlights the state of research on the issue in the scientific literature, as well as its theoretical and practical aspects. Section 2 ‘Administrative and Legal Mechanism for Ensuring Control and Supervision in the Field of Environmental Protection’ analyses the legal framework governing the activities and coordination of individual state institutions in the field of environmental protection. The mechanisms of public administration in the field of control and supervision in the field of environmental protection are considered. Section 3 reveals problematic issues and ways to improve the system of state control and supervision in the field of environmental protection. The conclusions summarise the results of the study.

Keywords: state control, supervision, institutions, public administration, environmental protection.