

1

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

ЄМЕЦЬ Леонід Олександрович

УДК 351.74(477)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ У
СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Харків – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

Науковий консультант: доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

Негодченко Олександр Володимирович

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
Сербин Руслан Андрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
проректор;

доктор юридичних наук, доцент
Собакарь Андрій Олексійович,
професор кафедри загальноправових
дисциплін юридичного факультету
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ;

доктор юридичних наук, доцент
Комзюк Володимир Трохимович,
професор кафедри
державно-правових дисциплін
Черкаського національного університету
ім. Богдана Хмельницького.

Захист відбудеться 15 березня 2019 р. о 9 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 у Харківському національному університеті внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ за адресою: 61080, м. Харків, просп. Л. Ландау, 27.

Автореферат розісланий 14 лютого 2019 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради

Л. В. Могілевський

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом актуалізувало питання налагодження співробітництва з питань охорони навколишнього природного середовища, посилення природоохоронної діяльності кожної зі сторін (зокрема у сфері екологічного управління), інтеграції екологічної політики в інші сфери політики держави. В Україні на стан забезпечення екологічної безпеки сьогодні здійснює негативний вплив низка чинників, зокрема: недосконалість існуючої з початку 90-х років минулого століття системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, дублювання природоохоронних та господарських функцій різними суб'єктами управління у цій сфері; прийняття окремих управлінських рішень без урахування їх екологічних наслідків; недостатня активність інституцій громадянського суспільства у процесах формування природоохоронного законодавства та здійснення контролю за його дотриманням як суб'єктами управління у сфері забезпечення екологічної безпеки, так і суб'єктами промислової і транспортної інфраструктури тощо. Зважаючи на це важливого значення набуває підвищення рівня екологічної безпеки шляхом посилення ролі екологічного управління в системі державного управління з використанням арсеналу адміністративно-правових засобів. Завдяки здійснюваному відповідними суб'єктами управлінню система екологічної безпеки держави не тільки підтримується в належному стані, а й робиться значно стабільнішою та стає більш стійкою до будь-яких небезпек природного або техногенного характеру.

Проблематика щодо з'ясування сутності управління у різних сферах суспільного життя в цілому та у сфері забезпечення екологічної безпеки зокрема знайшла своє висвітлення у наукових працях таких українських та зарубіжних учених-юристів (передусім фахівців у галузі адміністративного права), як: В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. Ф. Андрійко, Е. І. Ашикова, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, Н. В. Бібік, Л. П. Василенко, В. В. Галуцько, Б. М. Гамалюк, В. М. Гарашук, О. П. Гетманець, А. П. Гетьман, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, С. Ф. Денисюк, І. В. Драган, В. С. Дудюк, О. С. Заржицький, С. В. Ківалов, В. Г. Ковальчук, Ю. В. Ковбасюк, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, В. Т. Комзюк, Б. А. Кормич, О. В. Кузьменко, К. С. Кучма, І. А. Куян, О. Я. Лазор, К. Б. Левченко, Н. В. Максименко, В. Я. Малиновський, С. В. Матчук, А. Ф. Мельник, О. І. Миколенко, О. Ю. Минюк, Р. В. Мірошніченко, О. М. Музичук, О. В. Негодченко,

Н. М. Нестеренко, І. О. Онищенко, А. О. Оскірко, В. М. Плішкін, І. І. Самойлова, О. Ю. Снявська, А. О. Собакарь, В. В. Сокурєнко, С. Г. Стеценко, О. А. Улютіна, П. О. Фесянов, О. П. Шем'яков тощо. Віддаючи належне досягненням указаних науковців, вважається за можливе запропонувати та обґрунтувати авторський підхід щодо визначення теоретико-правового підґрунтя управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави з позицій адміністративно-правової науки. Потреба в цьому зумовлена змінами, що відбулися у національному адміністративному законодавстві, оновленням існуючих підходів до організації функціонування усієї системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки, необхідністю наближення національного природоохоронного законодавства до відповідних директив Європейського Союзу. Також узакане зумовлено тим, що у вітчизняній юридичній літературі зазначені питання вивчалися недостатньо, конкретно щодо вироблення адміністративно-правових засад управління у сфері забезпечення екологічної безпеки в цілому практично не досліджувалися.

Таким чином, необхідність удосконалення управління у зазначеній сфері, недостатність теоретичного підґрунтя, наявність законодавчих проблем обумовлюють актуальність комплексного дослідження сутності та особливостей адміністративно-правових засад управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Робота виконана відповідно до Стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженої Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818, Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 р. № 616, комплексних науково-дослідних тем Харківського національного університету внутрішніх справ «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (державний реєстраційний номер 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (державний реєстраційний номер 0113U008197).

Мета і задачі дослідження. Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу існуючих наукових підходів, а також чинного законодавства України і практики його реалізації визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави, а також шляхи їх вдосконалення.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *задачі*:

- визначити сутність екологічної безпеки як об’єкта адміністративно-правового регулювання;
- охарактеризувати сутність управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави та його значення;
- узагальнити принципи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави;
- охарактеризувати функції управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави;
- визначити особливості діяльності Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України як суб’єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави;
- окреслити систему центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки держави;
- розкрити адміністративно-правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки України;
- з’ясувати роль та місце інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення екологічної безпеки держави;
- охарактеризувати адміністративно-правові засади взаємодії суб’єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави та напрями її подальшої оптимізації;
- з’ясувати сутність форм управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави;
- розкрити особливості процедури підготовки, прийняття та видання нормативних актів, прийнятих суб’єктами управління у сфері забезпечення екологічної безпеки;
- опрацювати особливості реалізації правозастосовної форми управління у сфері екологічної безпеки;
- визначити поняття та значення інформаційного забезпечення управління у сфері екологічної безпеки України;
- надати загальну характеристику кадрового забезпечення управління у сфері екологічної безпеки України;
- узагальнити зарубіжний досвід забезпечення екологічної безпеки та опрацювати можливості його використання в Україні;
- розробити практичні пропозиції щодо вирішення проблем адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації у сфері забезпечення екологічної безпеки держави;
- надати рекомендації щодо реформування системи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні;

– запропонувати шляхи удосконалення законодавства про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення екологічної безпеки;

– опрацювати систему критеріїв та показників оцінювання ефективності управління у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави.

Методи дослідження. Відповідно до мети і задач дослідження в роботі використано сукупність методів та прийомів наукового пізнання – як загальнотеоретичних, так і спеціально-наукових. За допомогою гносеологічного методу дослідження було визначено сутність екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання, охарактеризовано значення управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави (підрозділи 1.1, 1.2). З використанням логіко-семантичного методу сформульовано низку понять, зокрема таких, як: «екологічна безпека», «управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави», «принципи та функції управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави», «дозвільно-ліцензійна діяльність», «взаємодія», «принципи взаємодії», «форми управління у сфері екологічної безпеки», «видання нормативних та індивідуальних актів управління у сфері екологічної безпеки», «інформація» (підрозділи 1.1–1.4, 2.5, 3.2, 3.3). Використання методу системного аналізу дозволило окреслити систему принципів та функцій управління у сфері забезпечення екологічної безпеки, визначити систему центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки, з'ясувати сутність форм управління у сфері забезпечення екологічної безпеки, опрацювати систему критеріїв та показників оцінювання ефективності управління у сфері забезпечення екологічної безпеки (підрозділи 1.3, 1.4, 2.2, 3.1, 4.5). Порівняльно-правовий метод використано з метою висвітлення стану адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації у сфері забезпечення екологічної безпеки, систематизації зарубіжного досвіду забезпечення екологічної безпеки та окреслення можливостей його використання в Україні, вироблення рекомендацій щодо вирішення проблем реформування системи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки (підрозділи 4.1–4.3). Системно-структурний метод застосовано для визначення системи суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки, з'ясування особливостей інформаційного та кадрового забезпечення управління (підрозділи 2.1–2.4, 3.3). Використання індуктивного методу дозволило підтвердити висновок про необхідність оновлення законодавства, що регулює притягнення до

адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері екологічної безпеки (підрозділ 4.4).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації становлять наукові праці фахівців у галузі філософії, теорії управління, загальної теорії держави і права, адміністративного та екологічного права, інших галузевих правових наук, у тому числі зарубіжних дослідників. Нормативною основою дослідження є Конституція України, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що визначають правові засади управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. У ході дисертаційного дослідження було використано також документи зарубіжних країн, досвід яких щодо управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави може бути використаний в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, окремих місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність та особливості адміністративно-правових засад управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави, що дозволило обґрунтувати низку нових концептуальних положень і висновків, надати практичні рекомендації з досліджуваних питань. До найбільш значущих належать наступні:

вперше:

окреслено ознаки функцій управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави: внутрішні ознаки (відносна самостійність, специфічність за змістом, однорідність за предметом, змістом і засобом реалізації, існування у формі напрямів діяльності суб'єктів управління), зовнішні форми прояву (цілісність, стабільність реалізації, здійснення від імені держави суб'єктами управління, реалізація відповідно до законодавства), роль у механізмі управління забезпеченням екологічної безпеки держави (підтримання належного стану розвитку суспільних відносин та виконання завдань державного управління у вказаній сфері);

сформульовано основні форми взаємодії суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки (організаційні, інформаційно-аналітичні, науково-методичні, нормативні, дозвільно-правоохоронні) та розкрито їх зміст;

охарактеризовано процедуру підготовки, прийняття та видання нормативних актів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки, що дозволило дійти висновку про необхідність уніфікації нормотворчої

діяльності окремих суб'єктів управління, особливо центральних органів виконавчої влади (міністерств, агентств, служб, інспекцій);

обгрунтовано необхідність прийняття Закону України «Про Національну доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні», в якому слід визначити структуру доповіді, строки, індикатори виконання, порядок формування, уповноважених суб'єктів підготовки, механізм контролю і притягнення до юридичної відповідальності за невиконання його положень;

з метою оптимізації кадрового забезпечення управління у сфері екологічної безпеки запропоновано доцільність започаткування (можливо, як експеримент) у деяких закладах вищої освіти підготовки фахівців за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» (спеціалізація «Публічне управління та адміністрування в сфері охорони навколишнього природного середовища»), що дозволить суттєво зміцнити кадровий склад у відповідних суб'єктах управління, удосконалити науково-методичне забезпечення управлінських процесів, матеріально-технічне забезпечення освітнього процесу, встановити дієві контакти з органами державної влади щодо стажування майбутніх фахівців, а також створити певні освітньо-наукові майданчики для подальшої післядипломної освіти відповідних фахівців;

у контексті реформування системи управління відходами в Україні обгрунтовано доцільність прийняття нового рамкового закону про відходи, який має закріпити низку ключових положень: уточнення термінологічного апарату (зокрема запровадження у законодавство понять «управління відходами», «рециклінг»); п'ятиступеневу ієрархію управління відходами (запобігання утворенню відходів, підготовка до повторного використання, рециклінг, інші операції з відновлення (у тому числі відновлення з виробленням енергії), видалення); розширення відповідальності виробника відповідно до принципу «забруднювач платить»; удосконалення процедури припинення статусу відходів;

удосконалено:

– розуміння екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання, що являє собою систему суспільних відносин з приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз природного чи техногенного характеру стану навколишнього природного середовища, забезпечення захисту інтересів, прав і свобод людини і громадянина, життєво важливих інтересів суспільства та держави, усунення умов для погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей;

– класифікацію принципів управління забезпеченням екологічної безпеки держави на загальні, галузеві та спеціальні, єдність та комплексність яких сприяє формуванню належного та дієвого

адміністративно-правового механізму регулювання правовідносин щодо забезпечення екологічної безпеки держави, створює всі умови для отримання соціально значущого результату від здійснення вказаного управління;

– уявлення про зміст діяльності Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої влади, який відповідає за формування державної політики у сфері екологічної безпеки (суб'єкта управління у сфері забезпечення екологічної безпеки), що дозволило виокремити та охарактеризувати такі його функції: нормативна, організаційна, контрольна;

– характеристику дозвільно-ліцензійної діяльності як окремого виду правозастосування у сфері екологічної безпеки; обґрунтовано, що ця діяльність є вираженням владних повноважень органів держави, є підставою для зміни, встановлення та припинення правових відносин у сфері екологічної безпеки, встановлення правового статусу суб'єктів господарської діяльності, зокрема виникнення в них правоздатності на вчинення певних дій, а також підставою для здійснення державного контролю у сфері екологічної безпеки;

– підхід щодо упорядкування процедури збору та поширення екологічної інформації шляхом створення загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, яка має забезпечити реалізацію завдань, покладених на Україну міжнародними договорами (передусім Орхуською конвенцією);

– розуміння адміністративних правопорушень у сфері екологічної безпеки України як різновиду екологічних правопорушень, що мають два об'єкти посягання: навколишнє природне середовище (основний) та життя і здоров'я людини (додатковий), оскільки поняття «екологічна безпека» пов'язується з таким впливом на навколишнє природне середовище, що має наслідком погіршення загального стану екологічної обстановки в державі та загрожує або створює загрозу для життя і здоров'я людей;

дістали подальшого розвитку:

– з'ясування переліку рівнів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави, що з урахуванням низки адміністративно-територіальних факторів має наступний вигляд: планетарне, міждержавне, державне, регіональне, місцеве управління забезпеченням екологічної безпеки держави; встановлено, що такий поділ позначається, зокрема, на: правовому статусі суб'єктів управління, характеристиці об'єктів управління, змісті адміністративно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки держави, характері взаємозв'язків між рівнями і суб'єктами управління у цій сфері, формах та методах управління;

– пропозиції щодо створення єдиного державного органу моніторингу та контролю – Державної служби екологічної безпеки України, до повноважень якої слід віднести: здійснення моніторингу стану екологічної безпеки та навколишнього природного середовища, координацію такого моніторингу на місцевому (обласному рівні), організацію та здійснення взаємодії зі службами та профільними департаментами обласних державних адміністрацій у сфері реалізації природоохоронних заходів та здійснення моніторингу стану екологічної безпеки та навколишнього природного середовища на регіональному рівні, погодження та оцінювання ефективності місцевих природоохоронних заходів за критерієм їх впливу на екологічну безпеку в регіоні, а не за фактом витрати бюджетних коштів;

пропозиції щодо внесення змін до чинних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність громадян щодо забезпечення екологічної безпеки держави: а) до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» в частині удосконалення порядку врахування звіту про громадське обговорення, оптимізації процедури погодження висновку про оцінку впливу на довкілля з боку органів місцевого самоврядування; б) до Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля в частині його приведення у відповідність до положень Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», посилення ролі громадських природоохоронних організацій та громадських рад у процесі призначення громадських інспекторів; в) до Закону України «Про охорону навколишнього середовища» щодо віднесення до суб'єктів громадського контролю за станом навколишнього природного середовища та екологічною безпекою держави Громадських рад при органах виконавчої влади, що формують та реалізують державну політику у сфері екологічної безпеки, громадських природоохоронних організацій та окремих громадян;

– з'ясування досвіду Європейського Союзу у сфері забезпечення екологічної безпеки на всіх рівнях, зокрема в частині використання механізмів екологічної оцінки; застосування проактивного підходу до протидії загрозам екологічній безпеці, спрямування системи екологічної безпеки на максимальне можливе попередження завдання шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю людини; використання принципу «забруднювач платить», який означає обов'язок осіб, відповідальних за забруднення навколишнього середовища, вживати заходів щодо усунення його наслідків; інформування громадськості про рішення у сфері забезпечення екологічної безпеки, стан довкілля, а також активного залучення громадськості до прийняття рішень, що можуть вплинути на стан навколишнього середовища;

– характеристика адміністративної відповідальності у сфері екологічної безпеки як різновиду юридичної відповідальності, який являє собою застосування судовими та іншими уповноваженими органами держави та їх посадовими особами адміністративних стягнень та фінансових санкцій адміністративно-правового характеру до фізичних і юридичних осіб, винних у вчиненні адміністративного проступку у сфері екологічної безпеки, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки особистого, матеріального чи організаційного характеру;

– підхід, відповідно до якого з метою вироблення дієвої системи оцінки ефективності управління у сфері забезпечення екологічної безпеки доцільним є запровадження системи періодичного стратегічного планування державної політики у сфері захисту довкілля, зокрема можливою є система, за якої законодавчим актом визначались би довгострокові цілі (на 10, 15 років), а підзаконним актом – середньострокові проміжні завдання, спрямовані на реалізацію даних цілей.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що в подальшому вони можуть бути використані у:

– науково-дослідній сфері – для подальшого розроблення та удосконалення теоретико-правових питань управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави (*акт впровадження у діяльність Дніпровського гуманітарного університету від 14.11.2018 р.*);

– правотворчості – в процесі наукової та правової експертизи проєктів законів та інших нормативно-правових актів адміністративного законодавства України з питань управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави (*відгук Комітету з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи Верховної Ради України від 05.02.2019 р.*);

– правозастосовній сфері – з метою покращення діяльності суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави (*довідка Міністерства екології та природних ресурсів України від 01.02.2019 р.*);

– навчальному процесі – під час викладання дисциплін «Публічне адміністрування», «Адміністративне право і процес», «Правозастосування», а також у ході підготовки лекцій і навчальних посібників з даної тематики (*акт впровадження в навчальний процес Харківського національного університету внутрішніх справ від 03.09.2018 р.*).

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено на науково-практичних конференціях, зокрема: «Актуальні проблеми правової науки і державотворення в Україні в контексті правової інтеграції» (Суми, 2017), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (Харків,

2017), «Сучасні проблеми адміністративного права та процесу» (Харків, 2017), «Децентралізація влади як чинник розвитку аграрного, екологічного, земельного та інших природоресурсних галузей права» (Київ, 2017), «Екологічна безпека: проблеми і шляхи вирішення» (Харків, 2017), «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (Одеса, 2017), «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (Київ, 2017), «Юридична наука і практика: пошук правової гармонії» (Київ, 2017), «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених» (Харків, 2018), «Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри» (Суми, 2018), «Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції» (Одеса, 2018).

Публікації. Основні результати дослідження викладено в одноосібній монографії, 22-х статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях України та наукових періодичних виданнях інших держав, тезах наукових повідомлень на 10-ти науково-практичних конференціях.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, 4 розділів, які містять 17 підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації – 544 сторінки. Список використаних джерел містить 668 найменувань і займає 79 сторінок. Додатки займають 65 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок із науковими програмами, планами та темами, окреслюються мета і завдання, об'єкт і предмет, вказується на методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, а також особистий внесок здобувача в їх одержання, наводяться дані, що свідчать про апробацію результатів дослідження та публікації.

Розділ 1 «Методологія дослідження адміністративно-правових засад управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» складається з чотирьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Екологічна безпека як об'єкт адміністративно-правового регулювання»* охарактеризовано екологічну безпеку як досягнутий за рахунок своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз природного чи техногенного характеру стан навколишнього природного середовища, при якому забезпечена захищеність інтересів, прав і свобод людини і громадянина, життєво важливих інтересів суспільства та держави, а також відсутні умови, що

можуть призвести до погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

Виокремлено дві групи правовідносин у сфері забезпечення екологічної безпеки: а) ті, що стосуються власне користування навколишнім природним середовищем (регулюються, переважно, нормами екологічного права); б) ті, що пов'язані з діями уповноважених органів та інших осіб з приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз екологічній безпеці держави, усунення умов для погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей (регулюються нормами адміністративного права).

Аргументовано, що, зважаючи на важливе значення екологічної безпеки для здоров'я людей, забезпечення їх інтересів, прав і свобод, інтересів суспільства та держави, а також беручи до уваги вплив стану екологічної безпеки на життєво важливі сторони функціонування держави, стан її національної безпеки, явища, відносини та стани, що пов'язані з екологічною безпекою, підлягають обов'язковому правовому регулюванню. Наголошено, що пріоритетною формою правового регулювання забезпечення екологічної безпеки слід вважати адміністративно-правове регулювання.

Встановлено, що у сфері забезпечення екологічної безпеки держави об'єктом адміністративно-правового регулювання виступають, зокрема, суспільні відносини у формі поведінки та дій людей, які мають місце у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед публічною адміністрацією, екологічних прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства та держави у цій сфері.

У підрозділі 1.2 «Сутність управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави та його значення» з'ясовано, що управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави слід відносити до різновидів соціального управління, адже його об'єктом, переважно, є поведінка людей у відносинах, які виникають, розвиваються та припиняють своє існування під час реалізації державою її екологічної політики в частині забезпечення екологічної безпеки держави.

З'ясовано, що внутрішню структуру управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави становлять його об'єкт, суб'єкт та засоби управління. Так, об'єктом управління з боку уповноважених органів як його суб'єктів у сфері забезпечення екологічної безпеки держави виступають: навколишнє природне середовище, його стан та поведінка (дії) учасників екологічних правовідносин. Організаційною формою функціонування суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави є адміністративно-правовий механізм управління у сфері забезпечення екологічної безпеки. Засобом управління у сфері забезпечення

екологічної безпеки держави з боку суб'єктів управління виступає здійснення ними широкого комплексу взаємопов'язаних політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових заходів.

Обґрунтовано, що значення управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави проявляється у наступних аспектах: організаційному (визначає зміст механізму адміністративно-правового регулювання), нормативному (створює потреби та умови для формування та реалізації адміністративно-правових норм), регуляційному (регулює виникнення, розвиток та припинення правовідносин), забезпечувальному (створює умови для охорони й захисту екологічних прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави).

У підрозділі 1.3 «Принципи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» встановлено, що принципи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави існують у вигляді взаємно пов'язаної системи основних засад, норм, стандартів та правил організації та здійснення цілеспрямованого організаційного регулятивного засобу впливу на дії особи, поведінку суспільства, діяльність органів державної влади, стан і розвиток суспільних процесів у сфері екологічної безпеки держави.

Запропоновано класифікацію принципів управління забезпеченням екологічної безпеки держави на загальні (принципи державного управління), галузеві (принципи управління в галузі охорони навколишнього природного середовища в цілому та у сфері екології зокрема) та спеціальні (принципи безпосереднього управління у досліджуваній сфері, що відображають його специфічні ознаки). Охарактеризовано кожен групу принципів, що дозволило дійти висновку, що їх єдність та комплексність є запорукою формування на їх базі єдиного за призначенням, формою та метою здійснення ефективного засобу забезпечення екологічної безпеки – управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави.

Аргументовано, що важливим аспектом існування принципів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави та впливу їх на зміст відповідної діяльності є обов'язкове їх правове закріплення. Завдяки цьому засади не тільки отримують правову визначеність та відображення їх змісту в текстах нормативно-правових актів, а й стають реально діючим правовим підґрунтям такого управління. Правова регламентація принципів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки є гарантією його законності, умовою досягнення мети, а також підставою для оцінки відповідності результатів діяльності засадам-критеріям, закріпленим у нормах права, де порушення таких норм-принципів тягне застосування до їх порушників заходів примусу з боку держави з метою відновлення порушеного стану.

У підрозділі 1.4 «Функції управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» аргументовано, що екологічна безпека держави становить собою явище, яке складається із багатьох об'єктів, та пов'язана з діяльністю значного числа суб'єктів управління, отже, слід вести мову про різні за характером та спрямованістю (роллю) функції управління у цій сфері. Встановлено, що функції управління забезпеченням екологічної безпеки держави становлять певну систему напрямів діяльності у цій сфері, які пов'язані між собою за предметом та об'єктом впливу, а тому утворюють цілісний засіб упорядкування відповідних відносин. Враховуючи зв'язок функцій із такими характеристиками управління забезпеченням екологічної безпеки держави, як його об'єкт, рівні реалізації та засади, найбільш оптимальною є трьохланкова класифікація функцій управління у цій сфері шляхом виділення таких їх груп, як: 1) загальні функції управління у сфері забезпечення екологічної безпеки; 2) галузеві природоохоронні функції управління у сфері забезпечення екологічної безпеки; 3) спеціальні безпекові функції управління у сфері забезпечення екологічної безпеки. Охарактеризовано функції, що входять до кожної групи.

Зроблено висновок про важливість нормативно-правового закріплення функцій управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави, що забезпечить законність здійснення відповідної управлінської діяльності у цій сфері; сприятиме більш чіткій визначеності змісту, характеру цих функцій; наділить функцію гарантією забезпечення її реалізації за рахунок можливості застосування з боку держави заходів примусу; за рахунок можливості зміни змісту правової форми закріплення функцій управління є засобом удосконалення їх системи.

Розділ 2 «Суб'єкти управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» складається з п'яти підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Особливості діяльності Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України як суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» розкрито особливості діяльності вищих державних інституцій у забезпеченні екологічної безпеки України, оскільки вони відповідальні за формування нормативно-правових та організаційних підстав здійснення державної політики у сфері екологічної безпеки.

Наголошено, що основним завданням Верховної Ради України є прийняття законів у сферах екології, охорони навколишнього природного середовища, природокористування. Підкреслено, що важливим напрямом діяльності цього органу є здійснення парламентського контролю за забезпеченням екологічних прав громадян, який здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини. Контрольні

повноваження Верховної Ради реалізуються за допомогою механізму депутатських запитів та звернень. Розкрито особливості реалізації контрольних повноважень. Сформульовано пропозиції щодо оптимізації діяльності Верховної Ради України як суб'єкта управління у вказаній сфері.

Встановлено, що Президент України забезпечує охорону та реалізацію екологічних прав і свобод громадян, спрямовує зусилля центральних та місцевих органів виконавчої влади на забезпечення екологічної безпеки держави, охорону навколишнього природного середовища, організацію раціонального природокористування, збереження природно-заповідного фонду. Розкрито особливості діяльності Адміністрації Президента України як допоміжного органу, що здійснює аналіз екологічних процесів, які відбуваються в Україні і світі, готує за його результатами пропозиції з питань формування та реалізації державної екологічної політики, забезпечення додержання екологічних прав і свобод людини і громадянина. Проаналізовано основні напрями діяльності Ради національної безпеки і оборони України, що очолюється Президентом України, в частині здійснення оцінки впливу на довкілля, прийняття висновку за фактом забруднення навколишнього природного середовища і порушення екологічних прав громадян України, оприлюднення актуальної екологічної інформації та вжиття заходів для запобігання шкідливому впливу на здоров'я і майно громадян, надання їм правової допомоги щодо відшкодування заподіяної шкоди.

Аналіз діяльності Кабінету Міністрів України (урядових комітетів, окремих підрозділів Уряду, спеціальних координаційних органів, що мають відповідати за екологічну безпеку держави) як суб'єкта управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави дозволив дійти висновку, що він реалізує нормативну, організаційну та контрольну функції. Охарактеризовано особливості реалізації вказаних функцій, що дозволило звернути увагу на важливість дотримання принципу відкритості та прозорості в діяльності Кабінету Міністрів України стосовно діяльності його структурних підрозділів, до предмета відання яких належить реалізація державної політики у сфері екологічної безпеки.

У підрозділі 2.2 «Система центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» встановлено, що до системи центральних органів виконавчої влади, які мають компетенцію щодо забезпечення екологічної безпеки держави, належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (служби, агентства, інспекції).

Підкреслено, що міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику щодо окремих аспектів екологічної

безпеки. До них, зокрема, належать міністерства, до сфери відання яких належать регіональний розвиток, будівництво та житлово-комунальне господарство, аграрна політика та продовольство, екологія та природні ресурси, інфраструктура, внутрішні справи. Обґрунтовано, що повноваження вказаних міністерств у сфері забезпечення екологічної безпеки України можна поділити на такі групи: нормотворчі, організаційні, інформаційно-облікові, дозвольно-ліцензійні, контрольні. Розкрито зміст зазначених повноважень.

У результаті аналізу повноважень агентств, служб та інспекцій щодо забезпечення екологічної безпеки (зокрема, Державної екологічної інспекції, Державного агентства лісових ресурсів, Державного агентства рибного господарства України, Державної інспекції ядерного регулювання, Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру, Державної служби геології та надр, Державного агентства з управління зоною відчуження, Державного агентства водних ресурсів, Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державної авіаційної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної служби морського та річкового транспорту України, Державної служби з безпеки на транспорті) обґрунтовано доцільність їх поділу на: контрольні (здійснення контролю та нагляду); надання адміністративних послуг; нормотворчі (видання підзаконних актів, узагальнення практики застосування законодавства, надання пропозицій щодо оптимізації нормативної бази з питань екологічної безпеки); організаційні (проведення нарад, семінарів, керівництво територіальними підрозділами, кадрова політика, діловодство, моніторинг окремих напрямів забезпечення екологічної безпеки); дозвольно-ліцензійні (видача ліцензій, дозволів, довідок, контроль за виконанням ліцензійних та дозвільних умов); інформаційно-облікові (ведення реєстрів, інформаційних баз, облік підконтрольних об'єктів); правоохоронні (застосування заходів адміністративного попередження та примусу, юрисдикційні повноваження щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення).

Акцентовано увагу на тому, що важливою сферою забезпечення екологічної безпеки є запровадження процедур та стандартів зеленого (екологічного) будівництва, у зв'язку з чим доцільно розглянути питання щодо оптимізації предметної компетенції Державної архітектурно-будівельної інспекції та Державної служби екологічної безпеки в частині розроблення стандартів і процедур цієї діяльності, ліцензійних умов, дозвільних документів, а також контролю та нагляду за їх здійсненням.

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки України» наголошено на важливості

реалізації природоохоронних заходів та здійснення моніторингу стану екологічної безпеки та навколишнього природного середовища на регіональному рівні.

Аргументовано, що місцеві державні адміністрації є органами територіальної компетенції, оскільки їх повноваження у сфері екологічної безпеки реалізуються на окремій території, відповідно до визначеного адміністративно-територіального устрою країни. Розкрито особливості реалізації вказаних повноважень через спеціально створені структурні підрозділи (департаменти, управління), регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки. Охарактеризовано процедуру розроблення регіональних екологічних програм, надання адміністративних послуг, оформлення дозвільних документів, здійснення контролю за використанням та охороною земель, лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших природних ресурсів. Зроблено висновок, що потребує унормування питання діяльності як відокремлених підрозділів місцевих державних адміністрацій, так і регіональних (місцевих) комісій у частині їх уніфікації, відповідності чинному законодавству.

Зроблено висновок, що особливістю впливу діяльності органів місцевого самоврядування на екологічну безпеку держави є те, що, з одного боку, вони повинні при прийнятті рішень додержуватися чинного екологічного законодавства та діяти в руслі державної екологічної політики, а з іншого – втілювати зазначені приписи, спираючись на екологічні потреби підконтрольного регіону.

З'ясовано, що з метою виконання зазначеного завдання відповідними нормами законів та підзаконних актів: а) встановлена система прийняття та реалізації рішень щодо забезпечення екологічної безпеки органами місцевого самоврядування; б) створена система виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування, що складається із самих виконкомів та їх апаратів, у складі яких діють спеціально уповноважені підрозділи із реалізації екологічної політики на закріпленій території відповідальності ради.

Наголошено на необхідності удосконалення чинних підзаконних нормативних актів щодо статусу підрозділів державних адміністрацій з питань екології та природних ресурсів, відокремлених підрозділів виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування. Сформульовано конкретні пропозиції у цьому напрямі.

У підрозділі 2.4 «Роль та місце інститутів громадянського суспільства у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» з'ясовано, що громадяни мають здійснювати відповідні права як індивідуально, так і в колективному порядку. Як колективні суб'єкти громадяни для реалізації своїх екологічних прав можуть об'єднуватися в громадські

природоохоронні організації та брати участь у роботі громадських рад при відповідних органах виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища.

Як індивідуальні суб'єкти громадяни здійснюють контроль за охороною, раціональним використанням та відтворенням природних ресурсів, станом атмосферного повітря, за дотриманням правил поведіння з відходами, брати участь у проведенні перевірок додержання підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами вимог природоохоронного законодавства, норм екологічної безпеки. Такі заходи громадяни здійснюють, зокрема, як громадські інспектори з охорони довкілля, громадські інспектори з питань благоустрою, рибоохорони тощо.

Зроблено висновок про необхідність розроблення та прийняття Національного та галузевих стандартів з оцінки впливу на довкілля, а також затвердження нової редакції наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про участь громадськості у прийнятті рішень у сфері охорони довкілля» від 18.12.2003 № 168 відповідно до змін в чинному екологічному законодавстві та ратифікації Україною міжнародних конвенцій у галузі охорони довкілля та збереження біологічного різноманіття.

У підрозділі 2.5 «Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави та напрями її подальшої оптимізації» визначено, що взаємодія суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави являє собою погоджені у відповідному порядку політичні, економічні, технічні, організаційні, державно-правові заходи, які здійснюються державними органами в рамках закріпленої компетенції, за допомогою визначених форм та методів з метою забезпечення такого стану навколишнього природного середовища, при якому відбувається попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей.

З'ясовано, що під принципами взаємодії суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки слід розуміти закріплені у нормативно-правових актах або зумовлені об'єктивними особливостями управлінських процесів загальні положення, провідні ідеї, керівні начала, правила, що можуть мати силу обов'язкових вимог, забезпечуватися примусовою силою держави та визначають структуру, зміст і особливості здійснення такої діяльності. Охарактеризовано основні принципи взаємодії суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки: законності, гласності, участі громадськості та здійснення громадського контролю, безперервності (систематичності), плановості та гнучкості, науковості, забезпеченості, оптимальності, розмежування компетенції, системності, комплексності.

У результаті аналізу особливостей застосування уповноваженими суб'єктами відповідних форм та методів взаємодії сформульовано шляхи удосконалення національного законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки в частині нормативного закріплення порядку взаємодії уповноважених суб'єктів.

Розділ 3 «Адміністративно-правові форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «*Форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави: поняття, ознаки, класифікація*» акцентовано увагу на тому, що органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, використовуючи владні повноваження, залежно від обставин обирають ту чи іншу форму управлінської діяльності щодо забезпечення екологічної безпеки держави. У зв'язку з цим підкреслено, що використання та застосування певних форм управління у сфері екологічної безпеки має бути заснованим на загальнотеоретичному аналізі змісту та видів таких управлінських форм. Розкрито основні ознаки форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки.

З метою з'ясування видів форм управління у сфері екологічної безпеки проаналізовано повноваження трьох основних суб'єктів, що формують та реалізують державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки країни: Кабінету Міністрів України, Міністерства екології та природних ресурсів, а також Державної екологічної інспекції. Проведений аналіз дозволив дійти висновку про доцільність поділу форм управління у сфері екологічної безпеки держави на: 1) правові: а) нормативна (правотворча), тобто видання нормативних актів управління; б) правозастосовна, тобто прийняття індивідуальних актів управління, здійснення дозвільно-ліцензійної діяльності, видання індивідуальних актів правоохоронного спрямування, укладання адміністративних договорів; 2) організаційні: а) внутрішньоорганізаційні дії (проведення нарад, зборів, обговорень, складання звітів про роботу, довідок, ведення інформаційних баз даних, реєстрів, статистики, проведення наукових заходів, надання методичної та практичної допомоги підлеглим органам та підрозділам); б) матеріально-технічні дії (ведення діловодства, здійснення бухгалтерських операцій та операцій з майном); в) кадрове забезпечення; г) інформаційне забезпечення.

Обґрунтовано, що такий поділ зумовлений тим, що правотворча та правозастосовна форми управління за своєю сутністю є адміністративно-правовими формами, оскільки саме в них проявляється підзаконний, владно-розпорядчий характер діяльності суб'єктів управління у сфері

екологічної безпеки. Така діяльність має адміністративно-правову природу, а отже, її зовнішні прояви можна визначити саме як адміністративно-правові. Організаційна форма управління, навпаки, гарантує стабільну повсякденну діяльність суб'єкта управління, оптимізацію його внутрішньої структури, раціональний розподіл повноважень і може здійснюватися для подальшої реалізації адміністративно-правових форм діяльності.

Підрозділ 3.2 «Правові форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» складається з двох пунктів.

У пункті 3.2.1 «Правотворча (нормативна) форма управління в сфері забезпечення екологічної безпеки» встановлено, що видання нормативних актів управління у сфері екологічної безпеки – це адміністративно-правова форма державного управління, процедура, результатом якої є правовий акт, виданий на підставі чинного законодавства, уповноваженими суб'єктами управління в порядку одностороннього волевиявлення, в межах їх компетенції з дотриманням відповідної форми, строків, процедури з метою формування та реалізації державної політики щодо забезпечення такого стану навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, а також забезпечення та охорони інших екологічних прав людини і громадянина.

Встановлено, що нормативні акти управління у сфері екологічної безпеки відрізняються за видавниками (видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади); за формою (укази, постанови, розпорядження накази); за внутрішнім змістом (інструкції, переліки, критерії та нормативи); за просторовими межами дії (локальні, національні); за дією в часі (строкові, безстрокові). Охарактеризовано зазначені види актів управління.

Аргументовано необхідність прийняття оновленого типового Регламенту центрального органу виконавчої влади, в якому слід детально відобразити порядок як підготовки проєктів нормативних актів, ухвалення яких входить до компетенції Кабінету Міністрів України, так і внутрішньої нормотворчої роботи.

У пункті 3.2.2 «Правозастосовні форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» основними видами правозастосовної форми у сфері екологічної безпеки визначено видання позитивних індивідуальних актів управління (адміністративних актів); видання індивідуальних актів управління (адміністративних актів) правоохоронного характеру; здійснення дозвільно-ліцензійної діяльності.

Встановлено, що видання індивідуальних актів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки – це форма управління, що являє собою

вид реалізації адміністративно-правових норм і полягає у виданні підзаконних владних рішень компетентними суб'єктами управління, які містять приписи щодо вирішення індивідуально-конкретних справ у сфері забезпечення екологічної безпеки, тягне правові наслідки і спрямована на забезпечення та охорону екологічних прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також на впорядкування організаційної системи державного управління в цій сфері. Наведено приклади вказаних актів і проаналізовано проблемні питання, що виникають під час їх прийняття, та запропоновано шляхи їх вирішення.

Аргументовано, що індивідуальними актами управління правоохоронного характеру є накази щодо проведення планових та позапланових перевірок відповідних суб'єктів на предмет дотримання правоохоронного законодавства, вимог екологічної безпеки, приписи щодо усунення виявлених порушень. Усі зазначені акти мають персоніфікований характер, встановлюють певні вимоги для адресатів. У першому випадку мова йде про надання повноважень та визначення прав і обов'язків посадових осіб суб'єктів управління у сфері екологічної безпеки щодо здійснення перевірки, а в другому – про закріплення зобов'язань певної юридичної особи, її посадових осіб, фізичних осіб-підприємців стосовно виконання вимог екологічного законодавства, усунення порушень, вчинення інших дій з метою відновлення екологічного стану певних територій, ліквідації шкідливих наслідків господарської діяльності тощо.

Наголошено, що дозвільно-ліцензійна діяльність полягає у прийнятті владних рішень уповноваженими суб'єктами щодо видання, переоформлення, анулювання документів дозвільного характеру суб'єктам здійснення господарської діяльності у сфері екологічної безпеки. Зазначені документи дозвільного характеру у сфері екологічної безпеки підрозділяються на ліцензії (спеціальні дозволи), дозволи та інші документи у сфері екологічної безпеки (висновки, свідоцтва, погодження). Розкрито особливості надання вказаних документів. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення законодавства в частині здійснення дозвільно-ліцензійної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Підрозділ 3.3 «Організаційні форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» складається з двох пунктів.

У пункті 3.3.1 «Інформаційне забезпечення управління в сфері екологічної безпеки України» розкрито зміст та види екологічної інформації, вимог, що до неї висуваються. З'ясовано сутність інформаційного забезпечення управління у сфері екологічної безпеки, що дозволило виокремити такі його функції: супроводження та підтримки, ідеологічна, моніторингу, забезпечення та логістична.

Обґрунтовано, що екологічне інформаційне забезпечення здійснюється шляхом: підготовки щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні; щорічного інформування населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій, про надзвичайні екологічні ситуації тощо.

Наголошено на важливості: а) розроблення та прийняття Закону України «Про екологічну інформацію»; б) створення єдиної інформаційної електронної системи доступу до екологічної інформації, яка має забезпечити вільний доступ до інформації про стан довкілля та екологічні ризики для безпечної життєдіяльності; в) створення єдиного правоохоронного державного органу з питань забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування; г) оптимізації контрольних повноважень Державної екологічної інспекції у сфері інформаційного забезпечення шляхом їх розширення на сфери відходів, небезпечних речовин, забруднення водних та морських об'єктів; д) прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок взаємодії та координації діяльності з питань моніторингу довкілля».

У підрозділі 3.3.2 «Кадрове забезпечення управління в сфері екологічної безпеки України» доведено, що кадрове забезпечення управління в сфері екологічної безпеки складається із: оптимізації нормативно-правового регулювання системи кадрового забезпечення; формування стратегії та системи управління кадрами; аналізу кадрових потреб у відповідних управлінських структурах, планування кадрових заходів та прогнозування майбутніх кадрових процесів; підготовки, відбору, призначення та адаптації кадрів; здійснення заходів щодо професійного навчання та підвищення кваліфікації працівників; проведення контрольних та оціночних заходів; створення системи мотивації, психологічного забезпечення та безпеки професійної діяльності; здійснення заходів з просування, переміщення та вивільнення.

Акцентовано увагу на тому, що основними функціями кадрового забезпечення є аналітична, нормативна, організаційна функції, функція планування, функція попередження та контролю, соціальна функція, функція розвитку та підтримки; розкрито зміст указаних функцій під час управління у сфері екологічної безпеки.

Запропоновано перспективні напрями оптимізації процесу кадрового забезпечення управління у сфері екологічної безпеки: затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального природокористування; оновлення Регламентів діяльності суб'єктів

управління у сфері екологічної безпеки в частині оцінки діяльності осіб, що заміщують посади державної служби; розроблення та затвердження Порядку проходження випробування в органах державної влади у зв'язку з призначенням на посади державної служби; розроблення та оптимізація веб-сторінок міністерств та центральних органів виконавчої влади, що здійснюють управління у сфері екологічної безпеки за наступною структурою: нормативно-правове забезпечення, відповідальний кадровий підрозділ, вакансії, вимоги до посад, конкурси на заміщення вакантних посад, особливості проходження служби, підготовка фахівців, підвищення кваліфікації.

Розділ 4 «Напрями удосконалення адміністративно-правових засад управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» складається з п'яти підрозділів.

У підрозділі 4.1 *«Зарубіжний досвід забезпечення екологічної безпеки держави та можливості його використання в Україні»* у результаті аналізу досвіду Сполучених Штатів Америки, Канади та Європейського Союзу щодо охорони довкілля в цілому та забезпечення екологічної безпеки зокрема виокремлено ключові напрями, яким на законодавчому рівні приділяється особлива увага: а) оцінка можливих впливів на навколишнє середовище, запровадження механізму обов'язкової оцінки відповідними суб'єктами управління впливу на довкілля перед прийняттям ними рішень про вжиття заходів (метою є попередження можливих загроз екологічній безпеці); б) попередження та управління ризиками для довкілля; в) забезпечення відповідальності за порушення екологічного законодавства; г) розкриття інформації про стан довкілля та участь громадськості у реалізації екологічної політики; д) збереження та відновлення природних ресурсів.

Сформульовано пропозиції щодо впровадження зарубіжного досвіду в Україні, зокрема в частині: 1) застосування механізмів екологічної оцінки (оцінка впливу на навколишнє середовище, стратегічна екологічна оцінка), що дозволить визначити потенційний вплив проєктованої діяльності на навколишнє природне середовище ще на етапі планування, визначити можливі альтернативи, що матимуть менший негативний вплив на довкілля; 2) використання принципу «забруднювач платить» при встановленні відповідальності за забруднення (особливої актуальності даний принцип набуває в контексті реформування національного законодавства щодо управління відходами); 3) запровадження проактивного підходу до протидії загрозам екологічній безпеці, що проявляється у спрямуванні системи екологічної безпеки на максимально можливе попередження завдання шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю людини; 4) інформування громадськості про рішення у сфері забезпечення екологічної безпеки, стан довкілля, широкої участі

громадськості у прийнятті рішень, що можуть вплинути на стан екологічної безпеки.

У підрозділі 4.2 «Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації у сфері забезпечення екологічної безпеки держави та шляхи їх вирішення» встановлено, що публічна інформація у сфері забезпечення екологічної безпеки держави, порівняно з іншими сферами управління, характеризується такими ознаками: розширене коло розпорядників інформації; доступ до публічної інформації у цій сфері не може бути обмеженим.

Зроблено висновок про те, що в національному законодавстві міститься значно розширений перелік суб'єктів-розпорядників публічної інформації у сфері забезпечення екологічної безпеки порівняно з європейським законодавством. У зв'язку з цим з метою вирішення проблеми упорядкування системи доступу громадян до екологічної інформації, розпорядниками якої є суб'єкти господарювання, запропоновано встановити вимоги щодо її обов'язкової публікації для останніх, забезпечити функціонування державної системи збору, узагальнення та поширення екологічної інформації, у тому числі інформації, розпорядниками якої є суб'єкти господарювання.

Запропоновано механізм систематичного інформування громадян щодо стану довкілля, особливо в частині інформації, розпорядниками якої є суб'єкти господарської діяльності.

Сформульовано пропозиції, спрямовані на забезпечення контролю за дотриманням законодавства щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації.

У підрозділі 4.3 «Перспективні напрями реформування системи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні» встановлено, що сьогодні система управління у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні перебуває у стані реформування, який обумовлений процесами реформування державного управління в цілому та необхідністю включення до національного законодавства норм міжнародних нормативно-правових актів у сфері захисту довкілля, ратифікованих Україною.

В рамках оптимізації процедури здійснення стратегічної екологічної оцінки запропоновано затвердити порядок здійснення моніторингу наслідків виконання документа державного планування для довкілля, у тому числі для здоров'я населення.

Зважаючи на розпочатий у 2018 році процес реорганізації Державної екологічної інспекції (з передачею її завдань єдиному інтегрованому державному органу природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю)) у Державну природоохоронну службу, наголошено на актуальності прийняття положення про Державну природоохоронну

службу, що передбачало б зміну повноважень нового органу, спрямованого на перехід від системи тотального планового нагляду (контролю) до моніторингу, запобігання порушенням природоохоронного законодавства і контроль на основі ризик-орієнтованих показників.

Охарактеризовано перспективні напрями реформування Державного агентства водних ресурсів та впровадження інтегрованої системи управління водними ресурсами.

Обґрунтовано, що важливим, з точки зору забезпечення екологічної безпеки та гармонізації українського законодавства з європейськими нормами, є перегляд та модернізація вимог щодо нормативів, лімітів та інших показників, що характеризують викиди шкідливих речовин, надання дозволів на провадження діяльності, пов'язаної із потенційним впливом на навколишнє природне середовище. Одним із перспективних напрямів реформування у цьому напрямі є впровадження системи інтегрованих дозволів.

У підрозділі 4.4 *«Шляхи удосконалення законодавства про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення екологічної безпеки»* адміністративну відповідальність у сфері екологічної безпеки визначено як вид юридичної відповідальності, який являє собою застосування судовими та іншими уповноваженими органами держави та їх посадовими особами адміністративних стягнень та фінансових санкцій адміністративно-правового характеру до фізичних і юридичних осіб, винних у вчиненні адміністративного проступку у сфері екологічної безпеки, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки особистого, матеріального чи організаційного характеру. З'ясовано та охарактеризовано склад даного виду правопорушень.

З метою підвищення ефективності притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у сфері забезпечення екологічної безпеки запропоновано: 1) переглянути санкції багатьох правопорушень у сфері екологічної безпеки в бік їх збільшення, що зумовлено значною шкодою навколишньому природному середовищу та здоров'ю людей, яка завдається цими видами проступків; 2) об'єднати в чинному КУпАП в одну статтю склади правопорушень, передбачені в статті 82-3 «Приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об'єднань щодо безпеки утворення відходів та поведження з ними» та 91-4 «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації», оскільки правопорушення, передбачене статтею 82-3 КУпАП, є окремим випадком протиправного діяння, що описується статтею 91-4 КУпАП; 3) внести до КУпАП зміни щодо чіткого встановлення переліку осіб, уповноважених складати протоколи про

адміністративні правопорушення у сфері екологічної безпеки, виключити зі змісту КУпАП посадових осіб, що мають складати протоколи та розглядати справи колишньої Державної інспекції сільського господарства, включити до переліку осіб, що мають складати протоколи про адміністративні правопорушення за статтею 90-1, посадових осіб Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, а за статтями 71 та 72 – посадових осіб Державного агентства лісових ресурсів України.

У підрозділі 4.5 «Система критеріїв та показників оцінювання ефективності управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави» проаналізовано існуючі моделі, які застосовуються для оцінки стану навколишнього середовища та ефективності державної політики, що використовуються в Європейському Союзі, зокрема Організацією економічної співпраці та розвитку та Європейською агенцією з навколишнього середовища. Це дозволило дійти висновку, що система критеріїв оцінки має базуватися, передусім, на показниках стану навколишнього природного середовища, розроблених відповідно до світових практик, у тому числі підходу «рушійні сили – тиск – стан – вплив – реагування». У зв'язку із цим доцільним є формування, насамперед, системи національних показників стану навколишнього природного середовища, з нормативно-правовим закріпленням загальних підходів до відбору індикаторів, методики їх розрахунку, пріоритетних напрямів дослідження. Доцільним є також виділення основних індикаторів, що сформулюють основу системи оцінки стану навколишнього природного середовища, гармонізувавши їх з індикаторами, які застосовуються Європейською агенцією з навколишнього середовища.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукової проблеми – визначення сутності, особливостей та шляхів удосконалення адміністративно-правових засад управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд концептуальних висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них наведено нижче.

1. Розкрито зміст екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Доведено, що характерними особливостями екологічної безпеки, як об'єкта адміністративно-правового регулювання, є складна структура тих відносин, які виникають у цій сфері, і які є об'єктом вказаного різновиду правового регулювання (відносини, власне пов'язані з користуванням навколишнім природним середовищем, а

також відносини, пов'язані з діями уповноважених органів та інших осіб з приводу виявлення, запобігання і нейтралізації реальних або потенційних загроз екологічній безпеці держави, а також усунення умов для погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей).

2. Аргументовано, що сутність управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави проявляється у тому, що воно виступає у вигляді державно-організованого цілеспрямованого керуючого впливу з боку уповноважених суб'єктів управління на суспільні відносини з приводу користування навколишнім природним середовищем, а також відносини, пов'язані з виявленням, запобіганням і нейтралізацією реальних або потенційних загроз екологічній безпеці держави, усуненням умов погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Встановлено, що управління у сфері забезпечення екологічної безпеки, як частина екологічного управління, має значення засобу оцінки стану об'єкта управління, сприяє виробленню найбільш оптимальних та дієвих форм і методів впливу на об'єкт управління, забезпечує реалізацію керівного впливу та нормативне супроводження самого процесу врядування цих відносин.

3. Встановлено, що принципи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави виступають складовими механізми державного управління у цій сфері, утворюючи його основу. Ці засади є однією із базових складових функціонування всього механізму державного управління, а також виступають основним чинником, який забезпечує результативність та ефективність реалізації відповідної функції держави. Від обґрунтованості віднесення окремих положень до числа принципів діяльності у цій сфері, чіткості їх викладення та взаємної узгодженості залежить ефективність реалізації державної екологічної політики, результат реалізації екологічної функції держави та стан екологічної безпеки в країні. Саме тому як адміністративно-правові засади управління, так і власне саме управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави повинні бути пов'язані та спрямовані на створення юридичних умов для гарантування з боку суб'єктів здійснення публічної влади прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в екологічній сфері відповідно до кращих європейських стандартів її адміністрування.

4. Під функціями управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави запропоновано розуміти специфічні, однорідні за предметом, змістом і засобом реалізації цілісні стабільно здійснювані від імені держави суб'єктами управління відповідно до законодавства основні напрями впливу на стан розвитку суспільних відносин з приводу забезпечення екологічної безпеки держави з метою виконання завдань державного управління у цій сфері. Враховуючи те, що управління у

сфері забезпечення екологічної безпеки держави здійснюється значною кількістю різних за статусом суб'єктів управління, беручи до уваги важливість належної реалізації функцій управління у цій сфері, окреслено пріоритетні напрями їх удосконалення: систематизація, уточнення змісту та належне правове закріплення функцій управління у нормативно-правових актах; взаємне узгодження і розподіл функцій між органами державної влади та іншими суб'єктами управління у цій сфері; розроблення сучасних форм і методів реалізації цих функцій у структурі механізму управління забезпеченням екологічної безпеки.

5. Встановлено, що вищі органи державної влади відіграють важливу роль у забезпеченні екологічної безпеки України, оскільки вони відповідальні за формування нормативно-правових та організаційних підстав здійснення державної політики у сфері екологічної безпеки. У результаті аналізу повноважень Верховної Ради України щодо забезпечення екологічної безпеки окреслено напрями удосконалення діяльності парламенту та його інституцій, зокрема шляхом доповнення норм чинної Конституції України (статей 85 та 92) в частині чіткого визначення повноважень парламенту та змісту національного законодавства щодо сфери екологічної безпеки. Охарактеризовано повноваження Президента України як суб'єкта управління у сфері забезпечення екологічної безпеки, які він реалізує особисто в силу свого правового статусу або через допоміжний орган Адміністрацію Президента України чи Раду Національної безпеки та оборони, яку він очолює. Вивчення повноважень Кабінету Міністрів України та його структурних підрозділів дозволило запропонувати відповідні організаційні та нормативні заходи, які дозволять підвищити відкритість та прозорість діяльності цього вищого органу виконавчої влади стосовно забезпечення екологічної безпеки.

6. Розглянуто систему центральних органів виконавчої влади, які мають компетенцію щодо забезпечення екологічної безпеки держави. Встановлено, що міністерства мають загальнонаціональну територіальну компетенцію, оскільки їх повноваження розповсюджуються на всю територію держави, та галузеву предметну компетенцію, оскільки забезпечують формування державної політики щодо окремих складових екологічної безпеки України. Інші центральні органи виконавчої влади нижчого рівня (служби, агентства, інспекції) також мають загальнонаціональну територіальну компетенцію, оскільки їх повноваження реалізуються на всій території України, за винятком Державного агентства з управління зоною відчуження, адже воно має чітко визначені межі територіальної дії. Якщо вести мову про їх предмети відання – це органи галузевої компетенції, адже їх права та обов'язки мають реалізовуватися в окремих сферах охорони

навколишнього природного середовища та екологічної безпеки (водні, лісові, земельні ресурси, правовий режим надр, сфери містобудування, транспорту, рибного господарства, харчових продуктів, цивільного захисту). Запропоновано Державну екологічну інспекцію вважати органом міжгалузевої компетенції, адже її повноваження розповсюджуються на декілька сфер суспільних відносин, які входять до предмета екологічної безпеки. Окреслено проблемні питання, що виникають під час організації та діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки (зокрема, дублювання контрольних повноважень, відсутність прозорого механізму проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища, недостатнє розмежування природоохоронних і господарських повноважень, відсутність єдиного державного реєстру об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку), та запропоновано шляхи їх вирішення.

7. Встановлено, що основним завданням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у сфері екологічної безпеки є забезпечення в межах власної компетенції та в інтересах населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці такого стану навколишнього природного середовища, при якому забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей. Це дає змогу підкреслити, що ці суб'єкти мають галузеву (предметну) та регіональну (територіальну) компетенцію стосовно предмета обраного наукового дослідження. Розкрито особливості здійснення місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у сфері забезпечення екологічної безпеки таких заходів: інформування населення про стан навколишнього природного середовища, екологічної безпеки, надання публічної інформації; здійснення екологічної освіти населення регіону; робота зі зверненнями громадян з питань забезпечення екологічної безпеки, здійснення їх особистого прийому. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинних підзаконних нормативних актів щодо статусу підрозділів державних адміністрацій з питань екології та природних ресурсів, відокремлених підрозділів виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування.

8. З'ясовано, що чинним законодавством України та міжнародно-правовими актами закріплено право інститутів громадського суспільства та окремих громадян брати участь у формуванні політики держави у сфері екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища як необхідної її складової. Підкреслено, що як у складі громадських організацій, та і в індивідуальному порядку громадяни можуть брати участь у громадських обговореннях проектів нормативних

актів, державних та регіональних програм з питань екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища, громадській екологічній експертизі; брати участь у розгляді місцевими радами та державними органами питань, пов'язаних з використанням і охороною природних ресурсів та їх впливу на стан державної та регіональної екологічної безпеки; направляти до органів виконавчої влади звернення та пропозиції з питань реалізації політики держави в екологічній сфері; одержувати та розповсюджувати у встановленому порядку інформацію про стан екологічної безпеки; подавати до суду позови про відшкодування збитків, заподіяних державі і громадянам внаслідок порушення вимог екологічного законодавства. Наголошено на важливості відновлення практики видання та розповсюдження Доповіді громадських екологічних організацій щодо проведення громадської оцінки національної екологічної політики, яка була започаткована з 2011 року, але з 2015 року не проводилась.

9. У результаті аналізу існуючих форм та методів взаємодії суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки обґрунтовано необхідність удосконалення законодавства щодо забезпечення екологічної безпеки в частині нормативного закріплення порядку взаємодії уповноважених суб'єктів, а саме: а) внесення до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про відходи», «Про охорону атмосферного повітря», Водного, Лісового кодексів окремої статті (статей), присвяченої (присвячених) організації взаємодії відповідних суб'єктів; б) розроблення спільного міжвідомчого підзаконного акта, присвяченого питанням взаємодії правоохоронних органів України у сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів; в) розроблення та прийняття Порядку взаємодії між морськими екологічними інспекціями Державної екологічної інспекції України та Морською охороною Державної прикордонної служби України, органами рибохорони під час здійснення державного контролю за додержанням вимог екологічного законодавства; г) прийняття підзаконного нормативного акта стосовно взаємодії суб'єктів управління у сфері екологічної безпеки щодо видачі та погодження документів дозвільного характеру; д) приведення положень існуючих нормативних актів у відповідність до постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2017 № 442 з урахуванням норм щодо утворення та ліквідації відповідних центральних органів виконавчої влади.

10. Аргументовано, що правотворча (нормативна) та правозастосовна форми управління за своєю сутністю є адміністративно-правовими формами, тому що саме в них проявляється підзаконний, владно-розпорядчий характер діяльності суб'єктів управління у сфері екологічної безпеки, їх підрозділів та

посадових осіб. Така діяльність має адміністративно-правову природу, а отже, її зовнішні прояви можна визначити саме як адміністративно-правові. Ці форми управління мають наступні ознаки: здійснюються від імені держави, встановлюються у нормативно-правових актах, є вираженням виконавчо-розпорядчих повноважень органів управління у сфері екологічної безпеки, тягнуть юридичні наслідки, застосовуються з метою реалізації функцій управління у сфері екологічної безпеки. Організаційна форма управління, навпаки, гарантує стабільну повсякденну діяльність суб'єкта управління, оптимізацію його внутрішньої структури, раціональний розподіл повноважень і може здійснюватися для подальшої реалізації адміністративно-правових форм діяльності.

11. Визначено, що видання нормативних актів управління є окремою формою управління у сфері екологічної безпеки, оскільки їх прийняття являє собою певний вид підзаконної нормотворчої діяльності, яка встановлює правила поведінки учасників відносин в окремих складових сфері екологічної безпеки. Підкреслено, що видання індивідуальних актів є діяльністю щодо застосування, а не створення норм права – правозастосовною діяльністю, а отже, видання нормативних та індивідуальних актів управління у сфері екологічної безпеки є різними управлінськими формами і, відповідно, з різним змістом. У результаті аналізу нормативних актів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки окреслено їх основні ознаки та вимоги, що до них висуваються. Сформульовано пропозиції щодо оптимізації процедури підготовки, прийняття та видання нормативних актів, прийнятих суб'єктами управління у сфері забезпечення екологічної безпеки.

12. З'ясовано, що правозастосовна форма управління у сфері екологічної безпеки, на відміну від нормативної (правотворчої) форми управління, спрямована не на створення нормативних правил поведінки учасників правових відносин, а є одним зі способів реалізації адміністративно-правових норм, які регулюють питання формування та реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки. Вона полягає у практичному вирішенні суб'єктами управління в цій сфері індивідуально-конкретних справ шляхом прийняття владних організаційно-розпорядчих рішень. Розкрито особливості таких видів правозастосовної форми у сфері екологічної безпеки, як видання позитивних індивідуальних актів управління (адміністративних актів); видання індивідуальних актів управління (адміністративних актів) правоохоронного характеру; здійснення дозвільно-ліцензійної діяльності. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення нормативно-правового регулювання дозвільно-ліцензійної діяльності у сфері екологічної безпеки.

13. Визначено, що інформаційне забезпечення управління у сфері екологічної безпеки України є багатоаспектним явищем і проявляється в безпосередньому забезпеченні системи державного управління необхідною інформацією екологічного характеру з метою дотримання належного стану екологічної безпеки; діяльності уповноважених суб'єктів, пов'язаній з організацією та здійсненням збору, обробки, реєстрації, зберігання, передачі та використанням екологічної інформації; реалізації екологічних прав громадян шляхом надання їм повної, достовірної та своєчасної екологічної інформації, а також отримання зворотного зв'язку від інститутів громадянського суспільства з метою створення умов для організації ефективного громадського контролю за охороною навколишнього природного середовища, збереженням природних ресурсів та їх раціональним використанням. Основними суб'єктами інформаційного забезпечення управління у сфері екологічної безпеки визначено органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єкти господарської діяльності, громадські (фізичні особи та громадські організації), засоби масової інформації. Проведений аналіз діяльності вказаних суб'єктів дозволив дійти висновку про те, що вона не повною мірою відповідає сучасним завданням, які висуває держава. Наразі систему інформаційного забезпечення екологічної безпеки характеризують: застаріла нормативно-правова база, відсутність належного механізму координації та взаємодії, невиконання уповноваженими суб'єктами обов'язків у сфері оприлюднення результатів екологічного моніторингу. Запропоновано шляхи усунення проблемних питань.

14. Визначено, що кадрове забезпечення управління у сфері екологічної безпеки відрізняється від державної політики в цій сфері, оскільки кадрова політика уособлює в собі базові орієнтири, на яких має базуватися кадрове забезпечення, проводиться кадрова робота з робота з кадрами. Загальними суб'єктами кадрового забезпечення управління у сфері екологічної безпеки є Верховна Рада України в особі Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування та Кабінет Міністрів України. Дані державні органи визначають стратегічні напрями кадрової політики щодо усіх сфер державного управління, в тому числі управління у сфері екологічної безпеки, готують профільні законопроекти, здійснюють їх супроводження та удосконалення чинної нормативної бази, проводять роботу щодо формування системи суб'єктів управління у сфері екологічної безпеки, затверджують граничну чисельність їх працівників, займаються питаннями організації фінансування та матеріально-технічного забезпечення. Безпосередньо кадрове забезпечення управління у сфері екологічної безпеки здійснюють міністерства,

центральні та місцеві органи виконавчої влади. На рівні міністерства керівниками цієї діяльності є державні секретарі, в інших центральних та місцевих органах державної влади – керівники таких органів. Безпосередньо дана робота виконується спеціально уповноваженим підрозділом – Департаментом, управлінням, сектором кадрового забезпечення. Запропоновано перспективні напрями оптимізації процесу кадрового забезпечення управління у сфері екологічної безпеки.

15. Аргументовано, що орієнтація України на інтеграцію в європейську структури зумовлює необхідність гармонізації законодавства та управлінських практик у багатьох сферах, урахування зарубіжного досвіду, і, природно, що сфера забезпечення екологічної безпеки є однією із пріоритетних. У результаті аналізу існуючих підходів у США, Канаді та Європейському Союзі до охорони довкілля в цілому та забезпечення екологічної безпеки зокрема виділено низку ключових ознак, спільних для всіх трьох законодавств, та сформульовано пропозиції щодо врахування позитивних здобутків у законодавстві України. Зокрема, особливої уваги потребує врахування таких питань: упорядкування процедури надання органами державної влади інформації щодо навколишнього природного середовища, що утримується ними або для них; створення умов для доступу громадськості до екологічної інформації; криміналізації низки правопорушень у сфері екологічної безпеки та упорядкування механізму притягнення до екологічної відповідальності; встановлення правового режиму попередження ризиків, пов'язаних зі зберіганням небезпечних речовин; оновлення процедури отримання дозволів великих сільськогосподарських та промислових об'єктів на промислові викиди; запровадження практики оцінювання впливу на стан довкілля окремих нормативно-правових актів, програм та їх проєктів.

16. Визначено, що публічна інформація про стан навколишнього природного середовища має низку особливостей порівняно з іншими видами публічної інформації (розширене коло розпорядників цієї інформації та наявність конституційної заборони встановлення обмеженого доступу до неї). У зв'язку із цим існує необхідність чіткого визначення поняття публічної інформації про стан навколишнього природного середовища в контексті реалізації положень Закону України «Про доступ до публічної інформації». Для вирішення цієї проблеми доцільно використати для потреб зазначеного Закону найбільш розширене визначення такої інформації, що міститься в українському законодавстві, викладене у Законі України «Про охорону навколишнього середовища». Зроблено висновок про те, що широке коло розпорядників публічної інформації про стан навколишнього природного середовища обумовлює необхідність формування ефективної системи доступу громадян до неї. У зв'язку з цим сьогодні необхідним є створення загальнодержавної

екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

17. Акцентовано увагу на тому, що в контексті реформування системи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні залишається значна кількість перетворень, які необхідно здійснити з метою модернізації системи забезпечення екологічної безпеки, зокрема: 1) реформування системи державного природоохоронного нагляду (контролю) та моніторингу, завершення формування Державної природоохоронної служби; 2) завершення формування системи оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки; 3) створення Загальнодержавної автоматизованої системи «Відкрите довкілля» як екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, порталу адміністративних послуг, системи управлінської діяльності та документообігу тощо; 4) запровадження системи інтегрованих дозволів; 5) реформування потребують й окремі напрями забезпечення екологічної безпеки (управління відходами, водними ресурсами).

18. Зауважено, що чинне законодавство та підзаконні нормативні акти, що регулюють питання провадження в справах про адміністративні правопорушення у сфері екологічної безпеки, потребує оптимізації в частині: 1) внесення до КУпАП змін щодо визначення поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення; визначення загальної системи принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення; закріплення окремих статей, що будуть визначати зміст кожного принципу провадження в справах про адміністративні правопорушення; 2) внесення до КУпАП змін щодо визначення приводів для порушення справи про адміністративне правопорушення, встановлення моменту початку адміністративного розслідування; 3) внесення до КУпАП змін щодо чіткого встановлення переліку осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері екологічної безпеки; внесення до КУпАП змін щодо чіткого встановлення переліку громадських інспекторів, що мають брати участь у зазначеному провадженні; 4) нормативного закріплення статусу громадського лісового інспектора, оновлення положення про громадських інспекторів з охорони довкілля; 5) внесення змін до відомчих інструкцій державних органів, які регламентують їх повноваження по здійсненню провадження в справах про адміністративні правопорушення, в тому числі у сфері екологічної безпеки, зокрема щодо встановлення норм про дії посадових осіб на стадії підготовки справи до розгляду, визначення строків такої підготовки, а також видів рішень, які мають прийматися за її наслідками.

19. Встановлено, що формування системи забезпечення екологічної безпеки держави неможливе без формування переліку критеріїв та

показників оцінювання ефективності діяльності органів державної влади у цій сфері. Впровадження показників стану навколишнього середовища до системи оцінки ефективності державного управління у сфері забезпечення екологічної безпеки запропоновано через запровадження системи періодичного стратегічного планування державної політики у сфері захисту довкілля, у тому числі – за допомогою видання підзаконних нормативно-правових актів, що базуватимуться на загальних напрямках розвитку, визначених законом про основні засади (стратегію) державної екологічної політики, із застосуванням індикаторів стану навколишнього природного середовища як основи для оцінки ефективності діяльності органів державної влади у сфері забезпечення екологічної безпеки.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографія:

1. Ємець Л. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави : монографія. Харків : Панова, 2018. 624 с.

Наукові статті та тези доповідей і наукових повідомлень:

1. Ємець Л. О. Деякі питання взаємодії суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави: загальнотеоретичний аспект. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2(35). С. 77–83.

2. Ємець Л. О. Державна екологічна інспекція: правовий статус, повноваження та особливості структури. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 198–203.

3. Ємець Л. О. Деякі питання інформаційного забезпечення екологічної безпеки держави. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2016. № 1(36). С. 72–77.

4. Ємець Л. О. Деякі питання здійснення ліцензійно-дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки України. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2016. Вип. 2(37). С. 70–76.

5. Ємець Л. О. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки держави. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 127–137.

6. Ємець Л. О. Роль та місце інститутів громадського суспільства у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Право і безпека*. 2017. № 2 (65). С. 23–29.

7. Ємець Л. О. Проблеми адміністративно-правового регулювання доступу громадян до публічної інформації про стан навколишнього природного середовища. *Вісник Чернівецького факультету*

Національного університету «Одеська юридична академія». 2017. Вип. 3. С. 18–29.

8. Ємець Л. О. Компетенція центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3(78). С. 113–124.

9. Ємець Л. О. Особливості діяльності вищих органів державної влади у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 4. С. 125–132.

10. Ємець Л. О. Форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави: поняття, особливості, класифікація. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 75–81.

11. Ємець Л. О. Адміністративно-правові форми управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 7(257). С. 62–67.

12. Емец Л. А. Понятие, признаки и принципы производства по делам об административных правонарушениях в сфере экологической безопасности. *Право и закон*. 2017. № 4. с. 231–239.

13. Ємець Л. О. Акти державного управління у сфері екологічної безпеки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. № 2. С. 83–90.

14. Емец Л. А. Функции управления в сфере обеспечения экологической безопасности государства. *Право и политика*. 2017. № 4. С. 19–24. (Кыргызская Республика).

15. Емец Л. А. Система принципов управления в сфере обеспечения экологической безопасности государства *Visegrad journal on human rights*. 2017. № 6/2. Р. 31-38. (Словацька Республіка).

16. Ємець Л. О. Застосування міжнародних індикаторів стану навколишнього середовища та перспективи їх використання в Україні *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. №4. С. 122-127.

17. Ємець Л. О. Особливості регулювання екологічної безпеки у праві ЄС та перспективи його імплементації в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 2. С. 135–142.

18. Ємець Л. О. Адміністративні правопорушення в сфері екологічної безпеки держави як різновид екологічних правопорушень. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 1. С. 3–9.

19. Ємець Л. О. Система та склад адміністративних правопорушень в сфері екологічної безпеки. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. Вип. 1. С. 34–48.

20. Емец Л. А. Отдельные вопросы системы субъектов управления в сфере обеспечения экологической безопасности государства. *Право и Закон*. 2018. № 3. С. 44–51. (Кыргызская Республика).

21. Ємець Л. О. Екологічна безпека як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. С. 167–174.

22. Емец Л. А. О сущности и значении управления в сфере обеспечения экологической безопасности государства. *Право и Закон*. 2018. № 1. С. 41–48. (Кыргызская Республика).

23. Ємець Л. О. Екологічна безпека: поняття, види та складові елементи // *Актуальні проблеми правової науки і державотворення в Україні в контексті правової інтеграції : Х Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Суми, 20–21 трав. 2017 р.). Суми, 2017. С. 73–76.

24. Ємець Л. О. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки держави: адміністративно-правовий аспект // *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених : тези доп. на наук.-практ. конф.* (м. Харків, 2017 р.). Харків, 2017. С. 72–76.

25. Ємець Л. О. Принципи взаємодії суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави // *Сучасні проблеми адміністративного права та процесу : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 30 черв. 2017 р.). Харків, 2017. С. 61–64.

26. Ємець Л. О. Деякі проблеми нормативно-правового забезпечення екологічної безпеки України // *Екологічна безпека: проблеми і шляхи вирішення : XIII Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 11–15 верес. 2017 р.). Харків : Райдер, 2017. С. 182–185.

27. Шляхи оптимізації інформаційного забезпечення екологічної безпеки держави // *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин : матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 10–11 берез. 2017 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2017. С. 94–97.

28. Ємець Л. О. Сутність та особливості адміністративно-правових форм управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави // *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування : міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 14–15 лип. 2017 р.). Київ : Центр прав. наук. дослідж., 2017. С. 48–53.

29. Ємець Л. О. Інститути громадянського суспільства як суб'єкти забезпечення екологічної безпеки держави // *Юридична наука і практика: пошук правової гармонії : міжнар. юрид. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 5 жовт. 2017 р.). Київ, 2017. С. 101–104.

30. Ємець Л. О. Сутність адміністративних правопорушень у сфері екологічної безпеки держави як різновиду екологічних правопорушень // *Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф.* (м. Харків, 17 трав. 2018 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. С. 78–83.

31. Ємець Л. О. Поняття та ознаки адміністративних правопорушень в сфері екологічної безпеки // *Актуальні питання юриспруденції: теоретичний та практичний виміри : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Суми, 25–26 квіт. 2018 р.). У 2-х ч. Ч. 1. Суми, 2018. С. 77–80.

32. Ємець Л. О. Система та особливості складу адміністративних правопорушень у сфері екологічної безпеки // *Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Одеса, 18 трав. 2018 р.). У 2-х т. Т. 2. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2018. С. 22–25.

АНОТАЦІЯ

Ємець Л. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2019.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правових засад управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. В роботі визначено сутність екологічної безпеки як об'єкта адміністративно-правового регулювання. Охарактеризовано сутність управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави та його значення. Узагальнено принципи та функції управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави.

Визначено особливості діяльності суб'єктів управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави та розкрито основні напрями їх взаємодії.

Охарактеризовано сутність форм управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави (правова та організаційна).

Узагальнено зарубіжний досвід забезпечення екологічної безпеки держави та опрацьовано можливості його використання в Україні. Розроблено пропозиції щодо вирішення проблем адміністративно-правового регулювання доступу до публічної інформації у сфері забезпечення екологічної безпеки держави. Надано рекомендації щодо реформування системи управління у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні. Опрацьовано систему критеріїв та показників оцінювання ефективності управління у сфері забезпечення екологічної безпеки держави.

Ключові слова: екологічна безпека держави, управління, адміністративно-правові засади, адміністративне законодавство, суб'єкти,

компетенція, повноваження, форми, методи, забезпечення, взаємодія, ефективність, критерії оцінки, оптимізація, контроль.

АННОТАЦІЯ

Емец Л. А. Административно-правовые основы управления в сфере обеспечения экологической безопасности государства. – Квалификационный научный труд на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2019.

Диссертация посвящена анализу административно-правовых основ управления в сфере обеспечения экологической безопасности государства. В работе определена сущность экологической безопасности как объекта административно-правового регулирования. Выявлены характерные особенности экологической безопасности как объекта административно-правового регулирования. Предложена классификация принципов управления обеспечением экологической безопасности государства на общие (принципы государственного управления), отраслевые (принципы управления в области охраны окружающей природной среды в целом и в сфере экологии в частности) и специальные (принципы непосредственного управления в исследуемой сфере, отражающие его специфические черты). Установлено, что наиболее оптимальной является трехзвеньевая классификация функций управления в этой сфере путем выделения таких их групп, как: 1) общие функции управления в сфере обеспечения экологической безопасности; 2) отраслевые природоохранные функции управления в сфере обеспечения экологической безопасности; 3) специальные вопросы безопасности функции управления в сфере обеспечения экологической безопасности.

Раскрыты особенности деятельности высших государственных институтов (Верховной Рады Украины, Президента Украины и Кабинета Министров Украины) в обеспечении экологической безопасности Украины, поскольку они ответственны за формирование нормативно-правовых и организационных оснований осуществления государственной политики в сфере экологической безопасности. Определена система центральных органов исполнительной власти в сфере обеспечения экологической безопасности государства. Подчеркнута важность реализации природоохранных мероприятий и осуществления мониторинга состояния экологической безопасности и окружающей среды на региональном уровне. Раскрыты административно-правовые основы деятельности местных государственных администраций и органов местного самоуправления по

обеспечению экологической безопасности Украины. Выявлены роль и место институтов гражданского общества в сфере обеспечения экологической безопасности государства. В результате анализа особенностей применения уполномоченными субъектами соответствующих форм и методов взаимодействия сформулированы пути совершенствования национального законодательства по обеспечению экологической безопасности в части нормативного закрепления порядка взаимодействия уполномоченных субъектов.

Обоснована целесообразность разделения форм управления в сфере экологической безопасности государства на: 1) правовые: а) нормативная (правотворческая), то есть издание нормативных актов управления; б) правоприменительная, то есть принятие индивидуальных актов управления, осуществление разрешительно-лицензионной деятельности, издание индивидуальных актов правоохранительного направления; 2) организационные: а) внутренне организационные действия (проведение совещаний, собраний, обсуждений, составление отчетов о работе, справок, ведение информационных баз данных, реестров, статистики, проведение научных мероприятий, оказание методической и практической помощи подчиненным органам и подразделениям); б) материально-технические действия (ведение делопроизводства, осуществление бухгалтерских операций и операций с имуществом); в) кадровое обеспечение; г) информационное обеспечение.

Обобщен зарубежный опыт обеспечения экологической безопасности государства и обработаны возможности его использования в Украине. Разработаны предложения по решению проблем административно-правового регулирования доступа к публичной информации в сфере обеспечения экологической безопасности государства. Сформулированы предложения, направленные на обеспечение контроля за соблюдением законодательства по обеспечению доступа граждан к публичной информации. Даны рекомендации по реформированию системы управления в сфере обеспечения экологической безопасности в Украине. Предложены пути повышения эффективности привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений в сфере обеспечения экологической безопасности. Обработана система критериев и показателей оценки эффективности управления в сфере обеспечения экологической безопасности государства.

Ключевые слова: экологическая безопасность государства, управление, административно-правовые основы, административное законодательство, субъекты, компетенция, полномочия, формы, методы, обеспечение, взаимодействие, эффективность, критерии оценки, оптимизация, контроль.

SUMMARY

Yemets L. O. Administrative and Legal Principles of Management in the Field of Ensuring Environmental Safety of the State. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The thesis for a doctoral degree by the specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law.– Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2019.

The dissertation is focused on the analysis of administrative and legal mechanism of the implementation of the state customs policy in Ukraine. The author of this paper has determined the essence of environmental safety as an object of administrative and legal regulation. The author has characterized the essence of management in the field of ensuring environmental safety of the state and its significance. The principles and functions of management in the field of ensuring environmental safety of the state have been generalized.

Specific features of the activities of subjects of management in the field of ensuring the country's environmental safety have been determined.

The essence of the forms of management in the field of ensuring environmental safety of the state (legal and organizational) has been characterized.

International experience of ensuring environmental safety of the state has been generalized; and the possibilities of its application in Ukraine have been worked out. Propositions for solving problems of administrative and legal regulation of the access to public information in the field of ensuring environmental safety of the state have been developed. Recommendations on the reform of the management system in the field of ensuring environmental safety in Ukraine have been provided. The system of criteria and indicators for assessing the effectiveness of management in the field of ensuring environmental safety of the state has been worked out.

Key words: environmental safety of the state, management, administrative and legal principles, administrative legislation, subjects, competence, powers, forms, methods, provision, interaction, efficiency, evaluation criteria, optimization, control.

Підписано до друку 14.02.2019. Папір офсетний. Друк офсетний.

Формат 60x90/16. Умов. друк. арк. 1,9. Обл.-вид. арк. 1,9.

Тираж 100 прим.

Видавець і виготовлювач –

Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Л. Ландау, 27, м. Харків, 61080.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.