

УДК 342.9

Є. А. ЛИПІЙ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН

На основі аналізу наукових поглядів визначено поняття та сутність координації діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, досліджено її мету та завдання. Визначено основні напрямки, форми та види такої координації.

Конституція України проголосила обов'язок держави захищати права, свободи та законні інтереси її громадян. Дану функцію вона виконує завдяки системі компетентних органів державної влади та їх посадових осіб, що діють від її імені та покликані виконувати покладені на неї завдання. Одними з таких прав, що підлягають особливій охороні з боку державних інституцій, є екологічні права громадян. На сьогодні діє досить велика кількість органів державної влади, одним з основних завдань яких є сприяння реалізації громадянами їхніх екологічних прав, запобігання та припинення їх порушень, притягнення винних осіб до відповідальності. Ефективна діяльність суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян залежить від належно організованої та налагодженої співпраці між ними та вміння вищестоящих органів державної влади впорядкувати та спрямувати діяльність нижчестоящих органів разом з іншими непідпорядкованими суб'єктами. У зв'язку з цим питання координації діяльності вказаних суб'єктів набуває особливого значення для належного захисту громадян від порушення їхніх екологічних прав.

Проблемами координації діяльності органів державної влади займалися такі відомі науковці, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Парашук, І. П. Голосніченко, О. М. Ключев, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, Ю. Ф. Кравченко, О. М. Музичук, В. П. Петков тощо. Однак питання координації діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян на сьогодні детально не досліджувалися.

**Метою** даної статті є визначення поняття, змісту та організаційних засад координації діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі **завдання**: охарактеризувати наукові по-

гляди на поняття координації діяльності органів державної влади; визначити ознаки координації діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян; дослідити мету та завдання такої координації; визначити основні напрямки, форми та види досліджуваної координації.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови координація визначається як «погодження, зведення до відповідності, установлення взаємозв'язку, контакту у спільній діяльності» [1, с. 572].

Серед науковців на сьогодні відсутнє єдине визначення поняття «координація». Деякі вчені вважають, що це «сукупність дій, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема, погодженої роботи всіх ланок системи та окремих працівників» [2, с. 92]; інші визначають її як функцію управління, змістом якої є забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між організаціями, ділянками та учасниками виробництва й управління з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль у вирішенні загальних завдань [3, с. 76–77]; «елемент механізму взаємодії, функціональний засіб забезпечення ефективної інтегрованої роботи правоохоронних органів (автономно чи у взаємодії один з одним), який представляє собою управлінську діяльність щодо встановлення зв'язків та узгодження різних компонентів діяльності для найбільш успішного виконання поставлених перед ними завдань» [4, с. 16]; функцію управління, змістом якої є упорядкування поведінки системи у зовнішньому середовищі [5, с. 30]; «необхідну передумову узгодженої діяльності кількох суб'єктів профілактики, які мають спільну мету і є організаційним етапом управлінського процесу взаємодії» [6, с. 14], «спеціальну систему теоретико-методологічних і праксеологічних засад інтерпретації методів і методик упорядкування та взаємоузгодження

організаційно-управлінської діяльності правоохоронних та інших державних і недержавних органів та організацій з метою створення ефективної організаційно-управлінської і правової системи перманентного контролю за криміногенними процесами у сфері економіки та превентивної протидії економічній злочинності» [7, с. 12].

В. М. Плішкін, розглядаючи координацію в органах внутрішніх справ, визначає її як управлінську діяльність, спрямовану на погодження функціонування елементів системи органів внутрішніх справ у режимі, який забезпечує найефективніше досягнення поставлених перед системою цілей, тобто координація полягає в організації, насамперед правовими засобами, взаємодії між елементами системи (координація – це організація взаємодії) [8, с. 505].

У зв'язку з тим, що адміністративно-правова охорона екологічних прав громадян здійснюється великою кількістю суб'єктів і досить часто вони співпрацюють у своїй роботі, то вона потребує постійного упорядкування, узгодження. Саме тому питання належної організації спільної роботи всіх ланок такої охорони, їх координації набувають великого значення.

Таким чином, під координацією діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян необхідно розуміти сукупність дій, спрямованих на впорядкування взаємозв'язків між органами державної влади у сфері забезпечення реалізації громадянами екологічних справ, виявлення їх порушень та притягнення винних осіб до відповідальності.

Враховуючи надане визначення, можна назвати основні ознаки координації діяльності таких суб'єктів. Ними є такі:

- координація діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян – це сукупність дій вищестоящого суб'єкта адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян щодо нижчестоящих;

- органи державної влади, що здійснюють координацію, не завжди є безпосередніми керівниками щодо суб'єктів, діяльність яких координується;

- такі дії спрямовані на впорядкування діяльності нижчестоящих суб'єктів, усунення дублювання їхніх дій та заповнення певних прогалів;

- така діяльність має за мету покращення взаємодії між суб'єктами адміністративно-правової охорони екологічних прав.

Як уже зазначалося, у відносинах координації у сфері адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян завжди наявний суб'єкт, який має владні повноваження щодо керованих об'єктів. Зазвичай це – вищестоя-

щий орган державної влади, що має ширшу компетенцію. У вказаній сфері такими суб'єктами можуть бути ті, для яких охорона екологічних прав є одним з основних завдань. До таких суб'єктів, як зазначалося раніше, належать: Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство земельних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, Державна інспекція ядерного регулювання України, обласні та районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети. Повноваження даних суб'єктів щодо координації діяльності інших органів державної влади передбачені нормативно-правовими актами, які визначають основні засади їх діяльності (Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Указ Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України», Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України», Закон України «Про місцеві державні адміністрації» тощо). Так, наприклад, відповідно до ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Кабінет Міністрів України координує діяльність міністерств, відомств, інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища. Згідно зі ст. 19 вказаного ж Закону виконавчі та розпорядчі органи місцевих рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції координують діяльність місцевих органів управління, підприємств, установ та організацій, розташованих на території місцевої ради, незалежно від форм власності та підпорядкування [9].

Щодо керованих об'єктів, то серед них можуть бути як органи державної влади, що безпосередньо підпорядковані керуючому суб'єктові, так і ті, що безпосередньо йому не підпорядковуються, але відповідно до певних правових приписів з окремих питань повинні виконувати його вказівки. Наприклад, Міністерство екології та природних ресурсів України з метою забезпечення права громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище може координувати діяльність підрозділів Державної екологічної інспекції України та Державної санітарно-епідеміологічної служби України.

Характеризуючи координацію діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони

екологічних прав громадян, доцільно конкретизувати її мету та завдання. Метою такої координації є узгодження та спрямування дій зазначених органів державної влади з метою досягнення максимально ефективних результатів їх роботи. Відповідно її завданнями є: забезпечення реалізації громадянами їхніх екологічних прав; профілактика, виявлення та припинення їх порушень; притягнення винних осіб до відповідальності.

Похідними від завдань є напрями координації діяльності суб'єктів охорони екологічних прав. Ними є:

- забезпечення реалізації права громадян на: 1) безпечне для життя та здоров'я навколишнє природне середовище; 2) участь в обговоренні та внесенні пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів щодо розміщення, будівництва і реконструкції об'єктів, внесення пропозицій з цих питань; 3) участь у розробленні та здійсненні заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального і комплексного використання природних ресурсів; 4) здійснення загального і спеціального використання природних ресурсів; 5) об'єднання в громадські природоохоронні формування; 6) вільний доступ до інформації про стан навколишнього природного середовища, за винятком обмежень, встановлених законом; 7) участь у публічних слуханнях або відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на навколишнє природне середовище та у проведенні громадської екологічної експертизи; 8) одержання екологічної освіти; 9) подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їх здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище; 10) оскарження у судовому порядку рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо порушення екологічних прав громадян у порядку, передбаченому законом;

- профілактика та попередження правопорушень і злочинів, що посягають на екологічні права громадян;

- виявлення та припинення порушень екологічних прав громадян;

- притягнення до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення чи злочини, що посягають на екологічні права, відшкодування постраждалим громадянам завданих збитків.

Координація діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав може відбуватися різними шляхами, мати різне зо-

внішне вираження, тобто може мати різні форми. Необхідно відмітити, що координація за своєю сутністю є різновидом взаємодії, її окремою організаційною формою. Саме тому при характеристиці її видів доцільно звернутися до класифікації взаємодії органів державної влади.

Досить детально розглядає дане питання В. М. Плішкін, який виділяє наступні критерії класифікації взаємодії: 1) характер підстав для взаємодії (регламентована взаємодія, взаємодія за вказівкою вищих органів, ініціативна взаємодія); 2) спосіб виконання спільних завдань (самостійна (автономна), спільна); 3) просторові характеристики (близькорозташована, віддалена); 4) характер зв'язків суб'єктів взаємодії (безпосередня, опосередкована); 5) характер умов взаємодії (стан середовища функціонування) (звичайна, екстремальна); 6) особливості «технології» (послідовна, паралельна); 7) кількість суб'єктів взаємодії (двосуб'єктна (чиста), багатосуб'єктна (змішана)); 8) етапи безпосередньої діяльності (попередня, основна, заключна); 9) сфери, напрями діяльності (управлінська, профілактична, кримінально-процесуальна, адміністративна, оперативно-розшукова); 10) форми діяльності (стосовно етапів та стадій управлінського циклу): у ході аналізу інформації, у ході підготовки управлінського рішення, у ході реалізації управлінського рішення, у ході контролю тощо; 11) спрямованість функціонування взаємодіючих суб'єктів: позитивну, негативну; 12) ступінь однорідності функцій взаємодіючих суб'єктів (взаємодія суб'єктів, які виконують однорідні функції; взаємодія суб'єктів, які виконують різні функції) [8, с. 508–509].

Найбільш відомими критеріями класифікації спільної та узгодженої діяльності в органах внутрішніх справ є: часові характеристики (постійна і тимчасова), відношення до системи (внутрішня і зовнішня) та позиція суб'єктів спільної діяльності в ієрархії елементів системи (горизонтальна і вертикальна) [10, с. 12].

Крім того, у сфері охорони екологічних прав громадян форми координації можна класифікувати залежно від сфери природокористування: координація у сфері надрокористування, землекористування, водокористування тощо.

Усі названі форми характерні й для координації діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян. Таке різноманіття організаційних форм покликане забезпечити ефективну та злагоджену їх роботу з охорони екологічних прав громадян, сприяння їх реалізації та притягненню винних осіб до відповідальності у випадку їх порушення.

Необхідно зазначити, що чинним законодавством чітко не регламентовані форми координації діяльності органів державної влади в даній сфері. Лише деякі з них передбачені окремими правовими актами.

Здійснивши аналіз законодавства, що регулює діяльність суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, можна визначити основні загальні форми координації діяльності таких управлінських суб'єктів. Ними є: 1) проведення спільних засідань Міністерства екології та природних ресурсів України з іншими міністерствами та відомствами; 2) обмін інформацією між суб'єктами координації та органами державної влади, діяльність яких скеровується, а також між останніми; 3) спільні виїзди у відповідні адміністративно-територіальні одиниці з метою надання консультативної та практичної допомоги місцевим суб'єктам адміністративно-правової охорони екологічних прав з організації їх роботи; 4) проведення спільних заходів, спрямованих на сприяння реалізації громадянами їхніх екологічних прав, виявлення та припинення їх порушень, їх планування та реалізація; 5) створення робочих груп з метою розслідування масових порушень екологічних прав громадян; 6) розроблення операцій та створення спільних наказів, розпоряджень, вказівок, підготовка різноманітних методичних рекомендацій, інформаційних листів та інших організаційно-розпорядчих документів, що стосуються охорони екологічних прав громадян; 7) взаємне використання можливостей для підвищення кваліфікації працівників суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, проведення конференцій, семінарів, направлених на підвищення їх професійного рівня; 8) надання взаємної допомоги з питань забезпечення власної безпеки у процесі діяльності з виявлення та припинення порушень екологічних прав громадян. У кожній із названих форм можна виділити окремі вузлі форми.

Форми координації діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав можна поділити на наступні види:

а) організаційні, до яких належать: 1) проведення спільних засідань Міністерства екології

та природних ресурсів України з іншими міністерствами та відомствами; 2) обмін інформацією між суб'єктами координації та органами державної влади, діяльність яких скеровується, а також між останніми; 3) створення робочих груп з метою розслідування масових порушень екологічних прав громадян; 4) розроблення операцій та створення спільних наказів, розпоряджень, вказівок, підготовка різноманітних методичних рекомендацій, інформаційних листів та інших організаційно-розпорядчих документів, що стосуються охорони екологічних прав громадян; 5) взаємне використання можливостей для підвищення кваліфікації працівників суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, проведення конференцій, семінарів, направлених на підвищення їх професійного рівня;

б) процесуальні, серед яких: 1) спільні виїзди у відповідні адміністративно-територіальні одиниці з метою надання консультативної та практичної допомоги місцевим суб'єктам адміністративно-правової охорони екологічних прав з організації їх роботи; 2) проведення спільних заходів, спрямованих на сприяння реалізації громадянами їхніх екологічних прав, виявлення та припинення їх порушень, їх планування та реалізація; 3) надання взаємної допомоги з питань забезпечення власної безпеки у процесі діяльності з виявлення та припинення порушень екологічних прав громадян.

Таким чином, координація діяльності суб'єктів адміністративно-правової охорони екологічних прав громадян, якщо вона здійснюється належним чином, сприяє покращенню їх роботи із забезпечення реалізації екологічних прав громадянами, профілактики та припинення їх порушень, виявлення осіб, що їх вчинили, та притягнення таких осіб до відповідальності. На сьогодні така робота потребує певного вдосконалення. Зокрема, у чинному законодавстві доцільно передбачити схему координаційних зв'язків між органами державної влади, що функціонують у сфері охорони екологічних прав. Крім того, необхідно чітко регламентувати повноваження владних суб'єктів щодо здійснення координації та об'єкти, які вони можуть скеровувати.

#### Список використаної літератури

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.
2. Ключев О. М. Проблеми взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ключев Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 422 с.
3. Социальное управление : словарь / под ред. В. И. Добренькова, И. М. Слепенкова. – М. : Изд-во МГУ, 1994. – 596 с.

4. Фещенко Л. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. О. Фещенко. – К., 2007. – 20 с.
5. Туманов Г. А. Орган внутренних дел как система управления / Г. А. Туманов. – М. : ВШ МВД СССР, 1972. – 32 с.
6. Назар Ю. С. Взаємодія територіальних органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. С. Назар. – Л., 2007. – 20 с.
7. Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Т. Білоус. – Х., 2004. – 38 с.
8. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В. М. Плішкін ; за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1990. – 702 с.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : закон України від 25 черв. 1991р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. Аксенов А. А. Организация взаимодействия в органах внутренних дел как функция управления : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А. А. Аксенов. – М., 1974. – 24 с.

*Надійшла до редколегії 10.09.2011*

#### **ЛЫПЫЙ Е. А. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН**

На основе анализа научных взглядов определено понятие и сущность координации деятельности субъектов административно-правовой охраны экологических прав граждан, исследованы ее цели и задачи. Определены основные направления, формы и виды такой координации.

#### **LYPIY Y. ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF COORDINATION OF ACTIVITY OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF CITIZENS' ENVIRONMENTAL RIGHTS**

Based on the analysis of scientific views the concept and nature of coordination of activity of subjects of administrative and legal protection of citizens' environmental rights are defined, the purpose and tasks are researched. The main directions, forms and types of such coordination are defined.

---

УДК 342.51:346.7

**О. В. КАЦУБА,**

*здобувач*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

#### **КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВА ДІЯЛЬНІСТЬ ЗА ВИДОБУТКОМ І ПОДАЛЬШОЮ РЕАЛІЗАЦІЄЮ НАФТИ ТА ПРИРОДНОГО ГАЗУ**

Виконано аналіз теоретичних положень і нормативно-правових підвалин організації та здійснення державного контролю і нагляду в процесі забезпечення режиму законності провадження господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, а також визначено особливості контрольно-наглядової діяльності у нафтогазовій галузі України.

Господарська діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, що здійснюється у площині важливих суспільних інтересів із забезпечення актуальних потреб споживачів у даних природних ресурсах, є особливим об'єктом державного управління й регулювання. Забезпечення реальності та ефективності засобів державного регулювання сус-

пільних відносин у нафтогазовій галузі України об'єктивно зумовлює необхідність формування дієвої системи державного контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, що в цілому виступає гарантією встановленого державою правового режиму провадження такої господарської діяльності. З огляду на це актуальними є