

РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 349.6: 330

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПОТРЕБИ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ

Курінний Є.В., д.ю.н., професор

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна
AnastasiaEland@gmail.com*

Статтю присвячено актуальній проблемі – загальній характеристиці адміністративно-правових потреб у сфері охорони навколишнього природного середовища України. Розглядаються питання оцінки сучасного стану охорони довкілля в нашій державі, ролі й місця адміністративного права в цих процесах. Обґрунтовується необхідність використання в цій сфері таких нових категорій, як об'єкт адміністративного права та адміністративно-правові потреби. Пропонуються класифікація та групи ризиків деформації останніх.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, адміністративно-правове регулювання, об'єкт адміністративного права, адміністративно-правові потреби, публічний (суспільний) інтерес.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ПОТРЕБНОСТИ В СФЕРЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ УКРАИНЫ

Куриной Е.В.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина
AnastasiaEland@gmail.com*

Статья посвящена актуальной проблеме – общей характеристике административно-правовых потребностей в сфере охраны окружающей природной среды Украины. Рассматриваются вопросы оценки нынешнего состояния охраны окружающей среды в нашем государстве, роли и места административного права в этих процессах. Обосновывается необходимость использования в данной сфере таких новых категорий, как объект административного права и административно-правовые потребности. Предлагается классификация и группы рисков деформации последних.

Ключевые слова: окружающая природная среда, административно-правовое регулирование, объект административного права, административно-правовые потребности, публичный (общественный) интерес.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL REQUIREMENTS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION OF UKRAINE

Kurinyi Ye.V.

*Zaporizhzhia National University, Zhukovskoho str., 66, Zaporizhzhia, Ukraine
AnastasiaEland@gmail.com*

The article is devoted to the urgent issue – the general characteristic of administrative and legal needs in the field of environmental protection in Ukraine. In particular, it is noted that the problem of improving state policy in the aforementioned sphere now remains on time and one of the top priorities in the agenda of Ukrainian society and the state. The need to expand further scientific research in the environmental sphere prompts its consideration of fundamentally new positions – the object of administrative law (the content of which are relevant social needs) and its derived administrative requirements.

Administrative and legal needs play an essential role in administrative relations and are intended to directly influence the formation of the optimal configuration of the respective groups of social relations on the basis of well-defined and objectively existing social needs.

The introduction of administrative legal requirements is quite appropriate and justified in conditions where the content of public (public or state) interest, which in turn should be formed on the basis of the relevant social needs, deforms in contemporary Ukrainian realities.

Among the pressing administrative and legal requirements in the field of the environment, it is possible to distinguish two blocks of social needs, which should have appropriate legal regulation. The first (static block) is the administrative needs of the organization of the environmental protection system. The second (block of dynamics) – functioning of the system as a whole and its structural (specific) components.

In terms of scale, the system of administrative and legal requirements for the protection of the environmental sphere is proposed to be divided into four-level classical schemes – general, generic, specific, and direct legal requirements.

Also, an important issue directly related to the administrative-legal needs (interests) in the field of environmental protection, in our opinion, is the system of risks of their deformation, which is proposed to be divided into two groups – the risks of subjective and objective nature.

It is stated that the positive prospect of full and timely implementation of key administrative requirements in the field of environmental protection depends on urgent reform (actual replacement) of the current domestic social matrix, which is now characterized by extremely low level of social organization and functioning, and is a major hindrance to the civilization development of Ukraine and its people.

Key words: environment, administrative-legal regulation, object of administrative law, administrative-legal needs, public interest.

Важливість проблем, пов'язаних з охороною сфери навколишнього природного середовища (далі – довкілля, екологічна сфера), важко переоцінити, адже без чистого повітря, води, землі, натуральних незабруднених продуктів харчування та загалом прийнятної екосфери неможливе повноцінне й здорове життя. Це усвідомлюється кожною небайдужою людиною, кожним відповідальним громадянином.

З XVII ст. (після буржуазних революцій у Нідерландах та Англії) країни Західної Європи поступово переходили в нову капіталістичну формацію, що у свою чергу спричинило поштовх для розвитку промислового виробництва, інтенсивні процеси якого з другої половини XIX ст. стали поширюватись і на територію сучасної України – частини тогочасної Російської імперії.

З того часу й дотепер для людства з кожним роком актуалізується проблема збереження довкілля, особливо загрозливих масштабів вона набула в останні 20–30 років, коли внаслідок так званого парникового ефекту в атмосфері спостерігається зростання питомої ваги вуглекислого газу, яке призвело до появи стійкої й небезпечної тенденції щорічного збільшення температури на поверхні нашої планети. Зокрема, тільки за останні 100 років цей показник склав $0,74^{\circ}\text{C}$, за прогнозами Міжурядової групи експертів зі зміни клімату (найбільш авторитетної міжнародної організації в галузі клімату) у найближчі 20 років зростання температури складе в середньому $0,2^{\circ}\text{C}$ за десятиліття, а до кінця поточного століття температура Землі може підвищитись від $1,8$ до $4,6^{\circ}\text{C}$ [1]. Такий стан довкілля разом зі збільшенням можливості ядерного конфлікту та появою й поширенням нових масштабних епідемій утворює реальну загрозу для сучасного й майбутнього людства та вимагає від міжнародної спільноти відповідного реагування. Так, спочатку був підписаний Кіотський протокол від 11 грудня 1997 р. – міжнародна угода про обмеження викидів в атмосферу парникових газів [2], пізніше також Паризька угода від 12 грудня 2015 р. – угода в межах Рамкової конвенції ООН про зміну клімату (UNFCCC) щодо регулювання заходів зі зменшення викидів діоксиду вуглецю з 2020 р. (цей документ має прийти на зміну Кіотському протоколу та, на відміну від нього, передбачає, що зобов'язання зі скорочення шкідливих викидів в атмосферу беруть на себе всі держави незалежно від ступеня їх економічного розвитку) [3].

Для України як частини світової спільноти екологічна сфера з огляду на Чорнобильську трагедію, значні кількісні показники забруднення повітря, водних і земельних ресурсів, велику кількість потенційно небезпечних промислових об'єктів та фактичне перебування в стані об'єкта мілітарної агресії має бути в центрі постійної уваги з боку державних і комунальних владних структур та небайдужої громадськості. На жаль, як свідчить практика суспільного життя, державна політика щодо охорони довкілля характеризується суперечливістю, безсистемністю, непослідовністю та владно-управлінською обмеженістю.

Негативні тенденції в українській екологічній сфері продовжують засмучувати та вимагають невідкладних заходів належного реагування. Зокрема, площа орної землі в Україні складає 57% (найбільший показник у Європі), за останні 100 років вміст найціннішого складника – гумусу – зменшився у вітчизняних ґрунтах майже на третину (з 4,2 до 3,2%) [4]. За роки незалежності з мапи України зникло більше 10 тис. малих річок; тільки за 2016 р. в українські водойми скинули більше 2 млрд м³ стоків, а офіційно через очисні споруди пройшли лише дві третини з них [5]; рівень забруднення атмосферного повітря за 2016 р. зріс на 7,7% і становить 3780,1 тис. т, крім того, у 2016 р. викиди діоксиду вуглецю в нашій країні в атмосферне повітря становили 150,6 т, що на 8,4% більше, ніж у 2015 р. [6]. В Україні налічується 6,5 тис. законних і близько 35 тис. незаконних сміттєзвалищ загальною площею 7% території, що дорівнює площі цілої Данії (понад 43 тис. км²); у нашій державі накопичено 54 млн м³ відходів, щороку сміттєві полігони поповнюються приблизно на 15-17 млн т, на переробку йде лише десята частина, щороку кожен українець викидає 360 кг сміття [7]. Незадовільний стан із довкіллям в Україні негативно позначається на рівні захворювань українських громадян та їх тривалості життя, середні показники якого – 64 роки для чоловіків та 76 років для жінок – є одними з найнижчих у Європі; за 25 років незалежності населення України скоротилось на понад 9 млн осіб [8].

Як не прикро констатувати, спостерігається соціальна деградація значної частини українського населення, яка проявляється в помітному зниженні рівнів загальної й правової культури та відповідної свідомості. Порівняно із 70-ми рр. ХХ ст., на які припали моє дитинство та юність, серед громадян сучасної України набагато зменшився поріг критичності до негативної поведінки, зокрема, пов'язаної зі збереженням довкілля. Так, якщо 40 років тому в українському селі (насамперед на його околицях) можна було випадково натрапити на 1–2 невеличкі смітники, що складались переважно з дрібного іржавого металобрухту (чайників, каструль і керогазів), то зараз тільки на одну сільську вулицю припадає щонайменше 2 стихійні смітники з набагато різноманітнішим та важко утилізованим асортиментом (пластмаса, пластик, поліетиленові пакети тощо). Однак навіть далеко ходити, вистачить лише зупинитись на дорозі, що веде з Києва до Борисполя, та прогулятись у ліску, який росте біля узбіччя, щоб побачити весь смітниковий «асортимент», що утворився за тривалі роки безгосподарності.

Такий незадовільний стан в екологічній сфері України походить не тільки від неефективної державної політики. Як уже зазначалося, він є відображенням тенденцій суттєвого зниження етико-моральних чеснот, ціннісних критеріїв серед частини українського населення, де в пошані стали байдужість, брехня, крадіяство, цинізм і безвідповідальність. Тільки слабкі, обмежені й недолугі особи можуть ставити на подібні «принципи» життя, бо рано чи пізно вони самі мають відчувати силу їх подвійної дії, що бумерангом спокути повернуться до них. На жаль, серед чиновництва, яке повинне розробляти та втілювати в життя державну політику у сфері охорони довкілля, немало таких осіб, які переважно керуються наведеними «античеснотами», для них інтерес особистого збагачення затьмарює совість і розум, на першому плані – тільки гроші.

Дуже прикро, що можновладці – представники як законодавчої, так і виконавчої влади – зовсім мало використовують можливості правового забезпечення охорони екологічної сфери, зокрема й адміністративно-правовий інструментарій, регулятивні, охоронні, матеріальні та процедурні норми якого складають основу правового арсеналу вироблення й реалізації владної політики в цій сфері. Саме норми адміністративного права відіграють головну, вирішальну роль у безпосередній організації та функціонуванні державних і самоврядних владних структур щодо охорони довкілля.

З огляду на важливість та актуальність питань, пов'язаних з адміністративно-правовим регулюванням охорони навколишнього природного середовища, ця наукова тематика постійно перебуває в полі зору українських учених-адміністративістів. Зокрема, в останні роки на дисертаційному рівні адміністративно-правові аспекти охорони довкілля

розглядалися Н.І. Золотарьовою, О.М. Гаврилюком, І.Д. Казанчук, Л.П. Коваленко, О.А. Улютіною, О.М. Хіміч.

Однак проблема вдосконалення державної політики в згаданій сфері залишається на часі та є однією з першочергових у порядку денному українського суспільства й держави. Необхідність розширення подальшого наукового пошуку в екологічній сфері спонукає до її розгляду з принципово нових позицій – об'єкта адміністративного права (зміст якого складають відповідні суспільні потреби) та похідних від нього адміністративних правопотреб. Саме визначення системи останніх та основних ризиків їх реалізації є головною метою статті.

Переходячи до викладу основного матеріалу, наголосимо на тому, що довкілля, або навколишнє природне середовище, – це всі живі й неживі об'єкти, що існують на Землі або в деякій її частині (наприклад, навколишнє середовище країни); це сукупність абіотичних і біотичних факторів, природних та змінених у результаті діяльності людини, які впливають на живий світ планети.

Навколишнє природне середовище розглядають у широкому (космічний простір) та вузькому (біосфера, навколишня оболонка Землі, яка охоплює частину атмосфери, гідросферу та верхню частину літосфери, що взаємопов'язані складними біогеохімічними циклами міграції речовин енергії) розумінні.

Довкілля поділяється на такі видові групи, як геологічне середовище, водне середовище, повітряне середовище та рослинний і тваринний світ [9].

Як уже наголошувалось, норми адміністративного права відіграють вирішальну роль у регулюванні суспільних відносин охорони екологічної сфери. Реалізація державної політики в цій сфері спрямована на використання природних ресурсів, охорону навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки.

Метою діяльності органів виконавчої влади у сфері довкілля є дотримання вимог екологічного законодавства, забезпечення екологічних прав людини та запобігання екологічним правопорушенням.

Систему законодавчих актів, які регулюють державну діяльність в екологічній сфері, можна поділити на три основні групи: а) природоохоронні закони України («Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну експертизу», «Про відходи»); б) законодавчі акти природоресурсного характеру (Земельний кодекс України, Кодекс України про надра, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, закони України «Про тваринний світ», «Про рослинний світ» тощо); в) законодавчі акти, що регулюють управління у сфері екологічної безпеки (закони України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про вилучення із обігу, переробку, утилізацію, знищення або подальше використання неякісної та небезпечної продукції», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» тощо).

Також нормативно-правовими джерелами, що містять адміністративно-правові норми у сфері довкілля, можна вважати відповідні постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, а також окремі відомчі акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

До органів виконавчої влади загальної компетенції в екологічній сфері належать Кабінет Міністрів України та місцеві державні адміністрації. Систему органів виконавчої влади спеціальної компетенції в цій сфері складають Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба геології та надр України, Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державне агентство з водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства,

Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій та деякі інші.

Низка інших центральних органів виконавчої влади здійснюють функції управління в екологічній сфері тільки в межах відповідних органів (Міністерство інфраструктури України, Міністерство аграрної політики та продовольства України тощо) [10, с. 199-202].

Функції виконавчих структур у сфері охорони довкілля є найрізноманітнішими, насамперед це регуляторна діяльність (отримання від держави відповідних послуг громадянами та юридичними особами): надання дозволів на використання природних ресурсів, ліцензій на здійснення певних видів діяльності; надання дозволів і відводів; реєстрація та постановлення на облік; надання висновків екологічної експертизи; встановлення нормативів використання; обмеження або припинення діяльності [10, с. 209].

Крім того, відповідні органи виконавчої влади здійснюють функції державного контролю, нагляду й моніторингу у сфері навколишнього природного середовища.

Основою владно-управлінської діяльності щодо реалізації державної політики у сфері довкілля безперечно можна вважати відповідну адміністративно-правову охорону.

Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища – це система адміністративно-правових засобів, визначених адміністративним законодавством України, за допомогою яких держава регулює суспільні відносини, пов'язані зі сферою збереження й відтворення природних об'єктів, особливо цінних та унікальних природних комплексів, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки в ім'я сучасних і майбутніх поколінь, зосереджуючи зусилля на тому, що ці правовідносини залишались об'єктами охорони від протиправних посягань; діяльність, урегульована нормами адміністративного права, що здійснюється уповноваженими на те державними органами, у тому числі правоохоронними органами та органами місцевого самоврядування, у процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності, а також об'єднаннями громадян природоохоронного спрямування шляхом застосування ними системи управлінських заходів щодо попередження негативних наслідків, збереження й відновлення належного стану навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, встановлення безпечної для існування форми взаємодії суспільства та природи, сприятливої для життя й здоров'я людини.

Систему суб'єктів адміністративно-правової охорони довкілля складають ограні загальної компетенції та окремі спеціалізовані структури (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України), органи спеціальної компетенції (Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба з надзвичайних ситуацій України, Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки тощо) та органи єдиної системи запобігання й реагування на надзвичайні екологічні ситуації (Державна прикордонна служба України, Національна поліція України, Національна гвардія України, регіональні та місцеві комісії з питань екологічної безпеки й надзвичайних ситуацій, органи та заклади охорони здоров'я, державні структури ветеринарної медицини).

До основних заходів адміністративно-правової охорони екологічної сфери віднесено такі:

- попередження негативного впливу на навколишнє середовище, що оточує людину або суспільство;
- гарантування безпечного для життя й здоров'я людей довкілля, збереження його належного стану;
- раціональне використання та відновлення об'єктів навколишнього природного середовища;
- припинення протиправних дій, які негативно впливають на стан довкілля [11].

Незважаючи на декларації керівництва держави щодо їх постійної уваги до екологічної сфери, особливо тих, хто безпосередньо має відповідати за стан охорони навколишнього природного середовища (очільники відповідних міністерств, служб та агентств), справи в цій складній і фактично поліструктурній, важко керованій сфері далекі від позитивного сприйняття й оцінки. Майже щодня з новин можна дізнатись про незаконне знищення зелених насаджень під чергову забудову, дозвіл на яку не відповідає чинним нормативам, виявлене стихійне звалище небезпечних відходів, про незаконний видобуток бурштину в західних областях Українського Полісся, протиправну вирубку лісового масиву або масове харчове отруєння школярів.

Після підписання Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом (далі – ЄС) улітку 2014 р. наша держава взяла на себе певні зобов'язання щодо запровадження системи стандартів у сфері охорони довкілля, які діють у зазначеному міждержавному утворенні. Фактично ця знакова подія зумовила початок чергового етапу українських системних реформ, більшість яких проводяться в межах третьої за останні 20 років спроби адміністративної реформи (як відомо, перші дві, розпочаті в 1997 р. та 2010 р., не привели до очікуваних результатів).

На жаль, дії українських чиновників, незважаючи на постійні запевнення щодо їх прихильності до відповідних реформаторських кроків, свідчать про їх фактичну незацікавленість у позитивних змінах у країні. Сфера довкілля не є винятком, тільки за 2016 р. результати імплементації Угоди з ЄС у сфері довкілля та відновлюваної енергетики виявились невтішними – 16 балів зі 100 [12].

Прикладом, коли під гаслом необхідності втілення стандартів ЄС втілюються фактично приватні (корпоративні) інтереси, може слугувати ліквідація Санітарно-епідеміологічної служби України (далі – СЕС), яка формально відбулась 29 березня 2017 р. на підставі відповідної урядової постанови № 348, а фактично це сталось набагато раніше – ще в 2015 р. Контрольні повноваження СЕС мали перейти до новоствореної Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, однак це досі не відбулося. Зараз діє спеціальний режим перевірок, нова зазначена наглядова структура не перевіряє якість продуктів харчування в магазинах, ринках, кафе чи ресторанах. У підсумку маємо зростання кількості харчових отруєнь фактично в кожному регіоні від 50% до 200%. Лише за офіційними даними в місті Києві захворюваність серед дітей на гострі кишкові інфекції збільшилась у 2,2 раза [13].

Не менш кричущим прикладом ігнорування об'єктивно існуючих потреб у сфері довкілля є епопея з львівським сміттям, яка тривала більше року (травень 2016 р. – червень 2017 р.), наслідки якої залишили свій сморідний слід майже в кожному куточку української землі, коли таємно, під покровом ночі, це сміття вивантажувалось майже на узбіччях доріг інших областей України, інколи за більше ніж 1 тис. км від місця походження. Або проблема з небезпечними відходами, яких в Україні накопичено 650–670 млн т, саме ці відходи є одним із вагомих провокаторів онкозахворювань та причиною скорочення тривалості життя населення [14].

Прикро, проте негативних прикладів у сфері охорони навколишнього природного середовища в рази більше, ніж позитивних історій. Як завжди, у таких ситуаціях виникають два сакраментальні питання: хто винуватий та що робити? Відповідь на перше не є однозначною, адже фактично винуваті всі громадяни, у тому числі пересічні, або звичайні, більшість яких унаслідок власної байдужості, недолугості та безвідповідальності майже щодня готові укладати сумнівні угоди з власним сумлінням, не думаючи про наслідки, порушуючи елементарні правила охорони довкілля. Що стосується можновладців усіх рівнів, то серед багатьох представників їхнього цеху діє неписане, проте достатньо відоме всім правило першочерговості власного інтересу, насамперед матеріального, а також такі

«ціннісні» категорії, як байдужість, недолугість, безвідповідальність, що поєднані з обов'язковими обманом і крадіємством.

Шукаючи відповідь на друге питання, не думаю, що буду дуже оригінальним, коли скажу, що не треба втрачати віри й надії у власні сили, варто спробувати знову знайти вихід із соціального лабіринту зневіри й розчарування, у якому опинилась Україна та її народ, проте при цьому залишити майже дитячі наївність і сподівання на те, що хтось зробить за нас нашу справу або хто надував хоча б раз, не надурить наступного разу.

Головним правовим інструментарієм, своєрідним дороговказом виходу зі згаданого лабіринту, на мою думку, варто вважати українське адміністративне право, насамперед його новаційний складник, за допомогою якого постає можливість найбільш повно розкрити потенціал цієї галузі права, що у свою чергу забезпечить реальність настання очікуваного соціального результату.

Серед новітнього адміністративно-правового інструментарію особливу увагу необхідно звернути на об'єкт адміністративного права та адміністративно-правові потреби.

Зміст першої категорії охоплює всі об'єктивно існуючі суспільні потреби, реалізація яких відбувається в межах адміністративно-правового забезпечення. У свою чергу адміністративні правопотреби є похідними від суспільних потреб, які складають зміст об'єкта адміністративного права. Схема співвідношення між ними приблизна до існуючої конфігурації між адміністративними правовідносинами та предметом адміністративного права.

Зазначені адміністративно-правові потреби відіграють первинну роль щодо адміністративних відносин і покликані безпосередньо впливати на формування оптимальної конфігурації відповідних груп суспільних відносин на основі чітко визначених та об'єктивно існуючих суспільних потреб.

Запровадження адміністративних правопотреб є цілком доречним і виправданим в умовах, коли в сучасних українських реаліях деформується зміст публічного (суспільного чи державного) інтересу, який у свою чергу має формуватись на основі відповідних суспільних (соціальних) потреб.

Навіть поверховий аналіз алгоритму появи й нормативно-правового закріплення суспільного інтересу в межах процесів правоутворення та правотворчості дасть змогу виявити факт підміни змісту соціального інтересу на приватний (кланово-корпоративний), оскільки справжній суспільний (державний) інтерес завжди має походити зі змісту відповідної об'єктивно існуючої потреби.

Подібна соціальна аксіома діє в умовах правореалізації з тією лише відмінністю, що істинний, закріплений у правовій нормі суспільний інтерес ігнорується недобропорядним чиновником (повністю або частково) під час реалізації цієї норми.

Запровадження правопотреб, зокрема й адміністративних, не може негативно позначитись на чинних схемах і механізмах правореалізації; навпаки, будучи похідними від правопотреб, правовідносини максимально мінімізують випадки їх деформації як унаслідок підміни відповідного суспільного інтересу, закріпленого в нормі, так і під час безпосередньої реалізації норми права. Крім того, у разі використання адміністративних правопотреб більш чітко й зрозуміло буде проглядатись мотивація поведінки суб'єктів відповідних правовідносин (особливо владних суб'єктів).

Незважаючи на те, що проблематика адміністративно-правових потреб перебуває лише на перших етапах свого дослідження, їх цілком ефективно використання можливе не тільки в науково-теоретичному форматі, а й у теоретико-прикладних векторах наукового пошуку, зокрема напрямі, що стосується адміністративно-правової охорони екологічної сфери.

Так, серед нагальних адміністративно-правових потреб у сфері довкілля можна виокремити два блоки суспільних потреб, що повинні мати відповідну правову регламентацію. Перший (статичний блок) – це адміністративні потреби організації системи охорони навколишнього природного середовища. Другий (блок динаміки) – функціонування системи загалом та її структурних (видових) складових частин.

Адміністративно-правові потреби першого блоку мають органічний, залежний зв'язок із відповідними потребами організації загальної соціальної моделі України. У разі, коли зазначена загальна матриця має низький рівень соціальної організації, сподіватись на те, що в сателітній до неї моделі охорони довкілля можна досягнути більш кращої організації, досить наївно. Так, можна досягнути певного організаційного покращення (чітко визначити видові складники екологічної сфери та виробити оптимальну систему суб'єктів її адміністративно-правової охорони і їх повноваження), проте ті ціннісні пріоритети, негласні принципи організації й функціонування загальної соціальної моделі не дозволяють автономну організацію й функціонування підсистеми екологічної сфери та через певний час дискредитують її (характерний приклад подібного стану з новими інституціями у сфері протидії корупції в Україні – Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції).

Ефективна реалізація адміністративних правопотреб функціонування також дуже проблематична з наведених вище причин. Однак за цих умов більш-менш чітко хоча б на науково-експертному рівні можна визначити систему стратегічних, перспективних правопотреб у сфері охорони довкілля. Це, наприклад, підготовка та здійснення своєрідного екологічного лікнепу населення, починаючи з дошкільних виховних закладів і школи, а також запровадження через засоби масової інформації соціальної реклами пізнавально-виховного характеру, визначення обґрунтованих термінів кінцевого використання на об'єктах торгівлі поліетиленових пакетів, автомобілів із двигунами внутрішнього згоряння (як це вже зроблено в Німеччині).

За масштабом дії систему адміністративно-правових потреб охорони екологічної сфери пропонується поділити за класичною чотирирівневою схемою: загальні, родові, видові та безпосередні потреби. Загальні потреби – це правопотребі які стосуються організації й функціонування загальної соціальної матриці України та прямо чи опосередковано впливають на формування й роботу її невід'ємної складової частини – моделі охорони довкілля. Родові потреби – це однорідні адміністративно-правові потреби, що стосуються безпосередньої організації й функціонування системи (моделі) охорони навколишнього природного середовища. Видові потреби – це самостійні складові різновиди родових правопотреб (наприклад, адміністративно-правові потреби у сфері забезпечення санітарних норм і стандартів продуктів харчування, геологічного середовища; адміністративно-правові потреби у сфері забезпечення санітарних норм і стандартів водного середовища; адміністративно-правові потреби у сфері забезпечення санітарних норм і стандартів повітряного середовища, рослинного й тваринного світу тощо). Безпосередні потреби – це адміністративні правопотребі, які закріплені в конкретній правовій нормі, що реалізується через відповідні правовідносини.

Іншим важливим питанням, яке безпосередньо стосується адміністративно-правових потреб (інтересів) у сфері охорони довкілля, на мою думку, є система ризиків їх деформації, яку пропонується поділити на дві групи – ризики суб'єктивного та об'єктивного характеру.

Група суб'єктивних ризиків складається з двох різновидів: а) ризики, що виникають під час перших етапів правобуття – правоутворення та правотворчості (згадувана вище підміна суспільних потреб та інтересів на протилежні їм за змістом приватні інтереси з подальшою фіксацією в нормах законодавчих чи інших нормативно-правових актів або неповне, часткове закріплення зазначених потреб); б) ризики, які можуть виникати під час правореалізації шляхом дії чи бездіяльності владних суб'єктів, спрямованих на невиконання

(ігнорування, фактичний саботаж або штучне, безпідставне використання чиновництвом дискреційного формату виконання своїх безпосередніх обов'язків) конкретних правопотреб, що зафіксовані в нормах адміністративного права.

Група об'єктивних ризиків – це насамперед об'єктивно існуюча українська модель гранично низького рівня соціальної організації, яку за результатами тривалої соціальної практики останніх 20 років можна вважати головним гальмом суспільного, політичного й економічного розвитку нашої країни (саме ця модель перешкоджає демократизації, становленню інститутів громадянського суспільства та правової держави в Україні). Також, як уже зазначалося, без відчутних, кардинальних змін щодо підвищення рівня соціальної організації загальної української матриці сподівання на значні позитивні зміни в системі адміністративно-правової охорони вітчизняної екологічної сфери здебільшого залишаються марними з огляду на об'єктивну залежність цієї підсистеми від загальної соціальної системи України.

Наостанок можна зробити такі висновки:

- сфера довкілля є найбільш важливим для життя та здоров'я громадян, інтегрованим у суспільне життя складником, що має численні, обопільно залежні зв'язки з іншими життєво важливими галузями людського буття (такими як охорона здоров'я, транспорт, паливно-енергетичний комплекс, промисловість, сільське господарство, національна безпека, оборона тощо);
- сучасний стан адміністративно-правової охорони екологічної сфери України має негативну оцінку та потребує свого організаційного й функціонального вдосконалення;
- серед новітнього правового інструментарію, що суттєво може поліпшити ефективність правового забезпечення цієї сфери, особлива роль відводиться такій категорії, як адміністративні правопотреб, використання якої дасть змогу чітко визначити систему нагальних суспільних потреб у сфері довкілля та суттєво скоротити ризики деформації публічного (суспільного, державного) інтересу під час процесів відповідних правоутворення й правореалізації;
- позитивна перспектива повного та своєчасного втілення в життя ключових адміністративних правопотреб у сфері охорони навколишнього природного середовища (забезпечення дотримання санітарних норм і стандартів продуктів харчування, подолання вітчизняної технологічної архаїки, забезпечення придатного для життя людей геологічного, водного, повітряного середовища, збереження рослинного й тваринного світу) безпосередньо залежить від невідкладного реформування (фактичної заміни) чинної вітчизняної соціальної матриці, яка поки що характеризується гранично низьким рівнем суспільної організації й функціонування та є головним гальмом цивілізаційного розвитку України і її народу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кліматичні зміни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.npblog.com.ua/Кліматичні_зміни.
2. Кіотський протокол [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Кіотський_протокол.
3. Паризька угода [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Паризька_угода.
4. Забродська О. Проблема скорочення орних земель та погіршення їх якості в Україні [Електронний ресурс] / О. Забродська, В. Золотар. – Режим доступу : <https://nauka.kushnir.mk/ua>.

5. В Україні зникають малі річки – асоціація рибалок [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.bbc.com>.
6. Майструк Я. Викиди забруднюючих речовин у повітря в Україні за рік зросли на 7,7% [Електронний ресурс] / Я. Майструк. – Режим доступу : www.unn.com.ua.
7. Макаренко І. Площа сміттєзвалищ в Україні дорівнює площі Данії / І. Макаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.unn.com.ua.
8. Зануда А. Українська демографія: що змінилося за 25 років [Електронний ресурс] / А. Зануда. – Режим доступу : <https://www.bbc.com>.
9. Довкілля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Довкілля>.
10. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2009-2009. – Т. 2 : Особлива частина. – 2009. – 600 с.
11. Адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Адміністративно-правова_охорона_навколишнього_природного_середовища.
12. Оцінка виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у сфері довкілля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ecoclubua.com/Оцінка_виконання_Угоди_про_асоціацію_між_Україною_та_ЄС_у_сфері_довкілля.
13. Тригубенко С. Через ліквідацію СЕС українці стали труїтися продуктами [Електронний ресурс] / С. Тригубенко. – Режим доступу : www.unn.com.ua.
14. Бондар А. Небезпечні відходи провокують онкозахворювання та скорочують життя жителям майже 10 областей [Електронний ресурс] / А. Бондар. – Режим доступу : www.unn.com.ua.

REFERENCES

1. “Climate changes”, available at : https://www.npblog.com.ua/Кліматичні_зміни.
2. “Kyoto Protocol”, available at : https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Київський_протокол.
3. “The Paris Agreement”, available at : https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Паризька_угода.
4. Zabrodska, O. and Zolotar, V. “The problem of reducing the arable land and deteriorating its quality in Ukraine”, available at : <https://nauka.kushnir.mk/ua>.
5. “In Ukraine, small rivers disappear – association of fishermen”, available at : <https://www.bbc.com>.
6. Maustruk, Ya. (2017), “Emissions of pollutants into the air in Ukraine increased by 7.7% for the year”, available at : www.unn.com.ua.
7. Makarenko, I. (2016), “The area of landfills in Ukraine is equal to the area of Denmark – an expert”, available at : www.unn.com.ua.
8. Zanuda, A. (2016), “Ukrainian demography : what has changed in 25 years”, available at : <https://www.bbc.com>.
9. “Environment”, available at : <https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Довкілля>.
10. (2009), *Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichni kurs : pidruchnyk : u 2 t.* [Administrative Law of Ukraine. Academic course : textbook : in 2 Vols.], volum 2 : *Osoblyva chastyna* [Special part], Yurydychna dumka, Kyiv, Ukraine.

11. “Administrative-legal protection of the environment”, available at : https://uk.m.wikipedia.org/wiki/.Адміністративно-правова_охорона_навколишнього_природного_середовища.
12. “Assessment of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU in the field of the environment”, available at : https://ecoclubua.com/Оцінка_виконання_Угоди_про_асоціацію_між_Україною_та_ЄС_у_сфері_довкілля.
13. Tryhubenko S. (2017), “Over the liquidation of SES, Ukrainians began to suffer from food poisoning”, available at : www.unn.com.ua.
14. Bondar A. (2017), “Hazardous waste provokes oncological diseases and shortens life of residents of almost 10 regions”, available at : www.unn.com.ua.

УДК 342: 95

КЛАСИФІКАЦІЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У ПРИКОРДОННІЙ СФЕРІ

Кушнір І.П., к.ю.н., ст. викладач

*Національна академія Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького, вул. Шевченка, 46, м. Хмельницький, Україна
id_kushniri@ukr.net*

Статтю присвячено дослідженню класифікації інформаційно-правових відносин у межах функціонування прикордонного відомства. Розглянуте поняття «класифікація» з урахуванням особливості інформаційно-правових відносин дало змогу сформулювати критерії класифікації інформаційних правовідносин у прикордонній сфері.

Ключові слова: інформаційні правовідносини, інформація, класифікація, критерії, прикордонна сфера.

КЛАССИФИКАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В ПОГРАНИЧНОЙ СФЕРЕ

Кушнир И.П.

*Национальная академия Государственной пограничной службы Украины имени Богдана Хмельницкого,
ул. Шевченко, 46, г. Хмельницкий, Украина
id_kushniri@ukr.net*

Статья посвящена исследованию классификации информационно-правовых отношений в рамках функционирования пограничного ведомства. Рассмотренное понятие «классификация» с учетом особенности информационно-правовых отношений позволило сформулировать критерии классификации информационных правоотношений в пограничной сфере.

Ключевые слова: информационные правоотношения, информация, классификация, критерии, пограничная сфера.

CLASSIFICATION OF INFORMATION AND LEGAL RELATIONS IN BORDER SPHERE

Kushnir I.P.

*National Academy of State Border Guard Service of Ukraine named after Bohdan Khmelnytskyi,
Shevchenko str., 46, Khmelnytskyi, Ukraine
id_kushniri@ukr.net*

The article is devoted to the study of the classification of information and legal relations within the framework of the functioning of the border agency.

The up to date state and legal relations are characterized by progressive openness and transparency in their activities due to the development of civil society and European integration. Activities of bodies of