

стягнення, що накладаються на порушників. Автор вводить пропозицію про застосування такого виду стягнення як попередження. Особливу увагу приділяє встановленню адекватного розміру штрафних санкцій для порушників.

Ключові слова: адміністративна відповідальність посадових осіб, утворення і безпека відходів, поводження з відходами, штраф, попередження.

Шурупова К.В. Нарушение доступа к информации в сфере безопасности образования отходов и обращения с ними

В исследовании автор раскрывает вопрос нарушения доступа к информации в сфере безопасности образования отходов и обращения с ними, определяет состав правонарушения, детально анализирует меру ответственности и административные взыскания, которые накладываются на нарушителей. Автор вводит предложение о применении такого вида взыскания как предупреждение. Особенное внимание уделяет установлению адекватного размера штрафных санкций для нарушителей.

Ключевые слова: административная ответственность должностных лиц, образования и безопасность отходов, обращения с отходами, штраф, предупреждение.

Shurupova K.V. Violation of access to information in the field of safety of formation of wastes and handling them

In research an author exposes the question of violation of access to information in the field of safety of formation of wastes and handling them, composition of offence determines, in detail analyses the measure of responsibility and administrative penalties that is laid on violators. An author enters suggestion about application of such type of penalty as warning. Spares the special attention to establishment of adequate size of penalty approvals for violators.

Key words: administrative responsibility of public servants, formation and safety of wastes, handling wastes, fine, warning.

Яремак З.В.

СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВЕДЕННЯ ДЕРЖАВНИХ КАДАСТРІВ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

УДК 349.6:504.062

Цілі, завдання і функції управління в галузі охорони довкілля здійснюються системою державних та інших органів. А оскільки ведення державних кадастрів є однією з функцій державного управління охороною довкілля, то її втілення в життя відбувається у процесі діяльності державних органів, до компетенції яких віднесено ведення кадастрів природних ресурсів.

Дослідження проблем суб'єктного складу державного управління в галузі природноресурсових кадастрів, встановлення його системи та компетенції науковці в основному розглядали в рамках загальнотеоретичних досліджень екологічного, природоресурсного права (А.П. Гетьман, Н.Р. Кобецька, М.В. Шульга) і лише деякі з них (О.Є. Лунев, О.М. Колотінська) проводили спеціальне комплексне дослідження даної проблематики.

Забезпечення ведення державних кадастрів природних ресурсів відноситься до одного з важливих напрямів державної політики в галузі державного регулювання природноресурсових відносин. Саме тому питання про визначення чіткої структури органів, що здійснюють ведення державних кадастрів природних ресурсів, є дуже актуальним у наш час. У зв'язку з цим, метою даної публікації є визначення суб'єктів органів державного управління в галузі ведення державних кадастрів природних ресурсів, з'ясування змісту та обсягу повноважень цих органів при реалізації ними кадастрової функції та обґрунтування необхідності створення єдиної взаємоузгодженої функціонуючої системи кадастрових органів державного управління.

Управління в галузі охорони довкілля доцільно визначати як підзаконну виконавчо-розпорядчу діяльність уповноважених державних органів і органів місцевого самоврядування, спрямовану на забезпечення раціонального використання природних ресурсів, збереження та відновлення довкілля, забезпечення екологічної безпеки [1, с.78].

О.Є. Лунев висловив ідею об'єднання різних органів державного управління, що здійснюють діяльність у сфері певної функції державного управління, в окрему функціонуючу систему. Як зазначає науковець, єдина природоохоронна управлінська функція диференційована за об'єктами природи, внаслідок чого кількість державних органів досить значна. «Всю сукупність таких органів, – пише далі автор, – для зручності дослідження загальних цілей їх діяльності, для з'ясування особливого, специфічного в їх компетенції, для встановлення взаємозв'язків і координації природоохоронної діяльності можна розглядати у вигляді

функціонує системи, що є частиною більш складної системи органів державного управління» [2, с.109-110]. У сфері ведення природноресурсових кадастрів виконавчі та розпорядчі органи державної влади складають функціонуючу систему кадастрових органів державного управління [2, с.101].

За загальноприйнятою в теорії управління класифікацією всі органи державної влади, що здійснюють державне управління в галузі охорони природи, можна класифікувати двома способами. По-перше, залежно від рівня функціонування – загальнодержавні, регіональні, місцеві органи влади. По-друге, розрізняють органи загальної та спеціальної компетенції. В основу такої класифікації покладено обсяг та характер повноважень по відношенню до природних об'єктів та функцій управління ними [3, с.45].

Органи загальної компетенції. Державні органи, до компетенції яких входить здійснення в тому чи іншому обсязі усіх функцій управління в галузі охорони довкілля, незалежно від виду природного об'єкта, є органами загальної компетенції. Вони поряд із загальними управлінськими повноваженнями виконують і функції забезпечення екологічної безпеки. До них належать: Уряд, Уряд Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації. Так, уряд України – Кабінет Міністрів України – в межах своєї компетенції забезпечує єдність системи виконавчої влади, координує діяльність міністерств, відомств та інших установ та організацій України у питаннях охорони навколишнього природного середовища. На підставі постанов, що приймаються Кабінетом Міністрів України, визначається порядок ведення державних кадастрів природних ресурсів. У поресурсових кодексах та законах деталізуються повноваження Кабінету Міністрів України щодо управління використанням і охороною окремо взятого природного об'єкта, в тому числі і щодо реалізації кадастрової функції. На жаль, у них містяться лише загальні положення про те, що Кабінет Міністрів України визначає порядок ведення того чи іншого кадастру природних ресурсів (ч.3 ст.38 Закону України «Про рослинний світ»; ч.4 ст.56 Закону України «Про тваринний світ»; ч.2 ст.53 Лісового кодексу України). Однак компетенція

Уряду значно ширша і передбачає як розробку та прийняття нормативних актів, якими створюються та реалізуються державні кадастри, так і безпосередньо організацію їх ведення, і це необхідно закріпити в законодавчих актах.

Органи спеціальної компетенції. До органів спеціальної компетенції відносяться органи державної виконавчої влади, для яких здійснення функції управління охороною довкілля та використання природних ресурсів є основним завданням. Органи спеціальної компетенції можна поділити на органи комплексної та галузевої компетенції.

Спеціальні органи комплексної компетенції – ті, які виконують блок природоохоронних завдань (включаючи і ведення державних кадастрів природних ресурсів) щодо всіх природних об'єктів. Таким органом державного управління спеціальної компетенції, що здійснює діяльність щодо ведення кадастрової функції незалежно від виду кадастру, є Міністерство екології та природних ресурсів України. Правовий статус цього Міністерства визначений Положенням про нього, затвердженим Указом Президента України від 13.04.2011 р.

Як зазначено в науково-теоретичних дослідженнях, об'єднання в межах Міністерства засобів, ресурсів, методів геологічної, топографо-геодезичної служб створило передумови для інтегрального управління природокористуванням і створює єдину інтегральну основу для системного інформаційного забезпечення [4, с.365].

У більшості випадків Міністерство здійснює загальну координацію діяльності, пов'язаної з виконанням кадастрових робіт, веде контроль за правильністю ведення державних кадастрів природних ресурсів, за якістю та вірогідністю даних, що включаються до кадастрів, визначає зміст кадастрової документації, затверджує методичні документи, інструкції з питань ведення державних природоресурсових кадастрів тощо. Так, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України, якою затверджено «Положення про регіональні кадастри природних ресурсів», визначено, що перелік відомостей і даних, які включаються до кадастрів

рової документації, та форми цієї документації затверджуються Мінприроди (п.2). Крім того, порядок ведення регіональних кадастрів визначається інструкцією, затвердженою Мінприроди (п.4) (на даний час Міністерство екології та природних ресурсів України – прим. авт.). Однак у деяких випадках Міністерство охорони навколишнього природного середовища виступає спеціально уповноваженим органом щодо ведення окремого кадастру природних ресурсів (наприклад, МНС веде державний водний кадастр за розділом «Поверхневі води», здійснює ведення державного обліку і кадастру рослинного світу, кадастру тваринного світу тощо). При цьому в чинному на сьогодні Положенні про Міністерство екології та природних ресурсів не визначено правового статусу Мінприроди як спеціально уповноваженого органу по веденню державного водного кадастру за розділом «Поверхневі води». Натомість п. 8 Указу передбачено повноваження Міністерства здійснювати нормативно-правове регулювання з питань ведення державного водного кадастру по розділу «Водокористування».

Галузеві органи спеціальної компетенції – це органи, які забезпечують ведення державного кадастру стосовно одного природного ресурсу.

О.М. Колотінська стосовно органів державного управління природними ресурсами СРСП зазначає: «У зв'язку з відсутністю в СРСП функціональних органів державного управління природними ресурсами ведення природноресурсових кадастрів покладається на галузеві та міжгалузеві органи, які здійснюють їх ведення поряд з основними завданнями, які часто пов'язані з експлуатацією природного ресурсу» [5, с.72]. О.С. Лунев вказує на негативний характер суміщення діяльності по управлінню природними ресурсами та їх експлуатацією [2, с.123], оскільки ставиться під загрозу існування інституту управління природними ресурсами, метою якого є не тільки забезпечення експлуатації природних ресурсів, а насамперед їх охорони та раціонального використання. А об'єднання всіх цих функцій в «одних руках»

може призвести до численних правопорушень. Аналогічною є ситуація і в Україні.

У той час як управління ведення державного земельного кадастру (Держземагентство України – п.4 Положення про порядок ведення державного земельного кадастру), державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ведеться центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища та його органами на місцях – ст. 59 Закону України «Про природно-заповідний фонд України») здійснюється єдиним органом державного управління, то ведення інших природоресурсових кадастрів покладено на декілька органів. Так, функція ведення державного водного кадастру розсосереджена між кількома міністерствами, державними комітетами та іншими центральними виконавчими структурами. Зокрема, управління ведення водного кадастру здійснює: МНС за розділом «Поверхневі води»; Держгеонадрами за розділом «Підземні води»; Держводагентство за розділом «Водокористування» (п.6 Порядку ведення державного водного кадастру).

В окремих випадках законодавством чітко визначено орган, в компетенцію якого входить ведення того чи іншого кадастру (наприклад, стосовно державного земельного кадастру – Держземагентство України). Однак у деяких випадках стосовно ведення природоресурсного кадастру центральний орган виконавчої влади повинен приймати рішення за погодженням з іншими органами державного центрального управління. Наведемо приклади. Відповідно до Положення про порядок ведення державного кадастру тваринного світу, затвердженого постановою КМУ від 15.11.1994 р., організація ведення державного кадастру, координація діяльності, пов'язаної з виконанням кадастрових робіт, а також державний контроль за якістю та вірогідністю даних, що включаються до кадастру, здійснюються Мінприроди та його органами на місцях. Однак інструкції щодо ведення державного кадастру тваринного світу, які встановлюють вимоги до виконання кадастрових робіт, склад кадастрової документації та даних, які вона повинна містити, розробляються і затверджуються Мінпри-

роди за участю Держкомлісгоспу, Держкомрибгосп і Національної академії наук.

Слід зазначити, що діючі положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади містять, як правило, лише загальні положення про компетенцію цих органів в галузі ведення державних природоресурсових кадастрів (п.7 ст.4 Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 р., п.37 ст.4 Положення про Державне агентство водних ресурсів України затвердженого Указом Президента України від 13.04.2011 р.). Згідно з чинними постановами Кабінету Міністрів України про порядок ведення кадастрів, на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що ведуть кадастри, покладається керівництво роботами по їх веденню, розробка та затвердження в установленому порядку інструкцій і методичних вказівок про порядок ведення кадастрів та кадастрової документації, вивчення та зберігання даних кадастрів, видання відомостей, що публікуються, здійснення контролю за дотриманням правил по веденню кадастрів тощо.

Залежно від виду кадастру і державного органу, що його веде, кадастрова функція на регіональному та місцевому рівнях здійснюється відповідними органами на місцях. Діяльність місцевих органів по веденню кадастрів має більш конкретний характер. На відміну від вищестоящих органів державного управління, які в своїй діяльності по веденню кадастрів опираються на дані нижчестоящих органів, останні ведуть безпосередню діяльність по виявленню і первинній обробці інформації. Від якості їх діяльності, достовірності отриманих ними відомостей залежить результативність діяльності вищестоящих органів і сама якість кадастрових інформаційних систем.

Окремими повноваженнями щодо реалізації кадастрової функції наділені й органи місцевого самоврядування. Зокрема, ст.33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, до яких належать реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею

і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності і право користування землею. При цьому слід зважити на те, що органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади, а саме місцеве самоврядування є «гарантованим державою правом територіальної громади самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). А оскільки ведення державних кадастрів природних ресурсів є однією із функцій державного управління, то при визначенні компетенції органів місцевого самоврядування слід чітко визначити ті повноваження, які делегуються цим органам органами державної влади з метою уникнення дублювань ними функцій державного управління.

Аналізуючи ст.16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», робимо висновок, що українське законодавство розрізняє державне та громадське управління. У науковій літературі також виділяють відомче (галузеве) та виробниче управління. Зокрема, зазначається, що окремі управлінські дії зобов'язані виконувати також власники природних ресурсів і користувачі ними, оскільки так зване виробниче управління природокористуванням є продовженням державного, а при виконанні ряду функцій (наприклад, обліку природних ресурсів) навіть передує управлінню державному [3, с.44]. Деякі нормативно-правові акти містять пряме закріплення правоздатності природокористувачів з виробничого управління природним об'єктом, що використовується. Так, Закон України «Про мисливське господарство і полювання» зобов'язує користувачів мисливських угідь проводити первинний облік чисельності і добування мисливських тварин, вивчати їх стан та характеристики угідь й у встановленому порядку подавати цю інформацію органам, які здійснюють державний облік та ведення державного кадастру тваринного світу. Ст.59 Закону «Про природно-заповідний фонд України» встановлює, що первинний облік кадастрових відомостей щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється

адміністраціями природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків загальнодержавного значення, а також підприємствами, установами та організаціями, у віданні яких перебувають інші території та об'єкти природно-заповідного фонду, за їх рахунок.

Щодо підприємств, установ, організацій, окремих громадян, то, на нашу думку, доцільно вести мову про їх участь у здійсненні охорони довкілля, зокрема в управлінні охороною довкілля. Однак важливість їх участі в управлінні охороною довкілля і зокрема при веденні державних природоресурсових кадастрів важко перебільшити, оскільки саме підприємства, установи, організації та громадяни проводять первинний облік того чи іншого природного ресурсу, і на основі інформації первинного обліку формується кадастрова інформація в цілому щодо окремого природного ресурсу.

Проаналізувавши чинне законодавство, робимо висновок, що, по-перше, не повною мірою визначено компетенцію того чи іншого органу державного управління щодо порядку створення та ведення державних кадастрів.

По-друге, особливої уваги заслуговують організаційно-економічні питання створення і ведення кадастру. Як правило, окремі фрагменти одного і того ж самого кадастру ведуть різні відомчі служби й організації. Так, геодезичні служби управлінь архітектури частково володіють топографічною та інженерно-геологічною інформацією; окремі управління, департаменти і відділи місцевих органів влади – питаннями кількості та якості всієї виробничої і соціальної інфраструктури, що знаходиться у їх віданні. Така невпорядкованість і відомча децентралізація призводить часто до дублювання одних і тих самих робіт декількома організаціями, що вимагає значних матеріальних і економічних затрат. Це вказує на необхідність створення єдиної цілісної системи управління кадастром, особливо в період становлення і розвитку різних форм власності. Кожний потенційний власник повинен знати, де можна знайти інформацію про той чи інший об'єкт, який його цікавить.

У зв'язку з цим важливим є питання автоматизації ведення державних кадастрів природних ресурсів, що дасть змогу вирішити проблему взаємозв'язку інформаційного забезпечення кадастру всіма зацікавленими відомствами й організаціями.

По-третє, враховуючи попередній висновок, пропонуємо створити при Міністерстві охорони навколишнього природного середовища науково-аналітичну організацію (наприклад, Інформаційно-кадастровий центр), основним завданням якої має бути збір кадастрової інформації стосовно всіх природних ресурсів, координація між галузевими органами щодо процедури надання, обміну кадастровою інформацією.

По-четверте, особливе значення має питання про розмежування компетенції органів, які здійснюють ведення державних кадастрів та їх взаємодія з іншими органами державної влади і місцевого самоврядування. Наявність правових проблем у даній галузі суспільних відносин пов'язано з реформуванням державного апарату, відсутністю правової регламентації порядку їх взаємодії. В чинному законодавстві часто зустрічаємо положення, що дані, наприклад, лісового кадастру, опираються на дані державного земельного кадастру. Кадастр природних лікувальних ресурсів використовує дані земельного, лісового та інших видів кадастрів. Однак жодним чином не обумовлено, як саме ці відомості передаються і використовуються, як відбувається взаємодія між органами, які ведуть різні кадастри. У зв'язку з цим, перш за все, необхідно законодавчо закріпити, по-перше, форму співробітництва між державними органами; по-друге, порядок надання інформації одними державними органами іншим; по-третє, терміни, в які кадастрова інформація повинна бути надана; по-четверте, умови надання та порядок використання відомостей тощо. Враховуючи те, що дані органи взаємодіють не тільки на загальнодержавному, але і регіональному та місцевому рівнях, існує необхідність встановлення принципів взаємодії органів державної влади на всіх зазначених рівнях.

Отже, на даний час кадастр в Україні ще не став цілісною системою обліку, оцінки та ефективного використання природних

ресурсів. Першочерговим завданням є створення єдиної цілісної системи органів державного управління кадастровими об'єктами, особливо в період становлення і розвитку різних форм власності. Крім того, особливої уваги потребує вирішення організаційно-економічних питань щодо створення кадастру та необхідності створення єдиного методологічного підходу щодо ведення кадастру всіма суб'єктами.

1. Кобецька Н. Р. *Екологічне право України: [навч. посіб.] / Надія Романівна Кобецька.* – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.
2. Лунев А. Е. *Природа, право, управление / А. Е. Лунев.* – М. : Наука, 1981. – 268 с.
3. *Екологічне право України: [підручник] / МОН України, НІОА України ім. Я. Мудрого; за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги.* – Х. : Право, 2005. – 384 с.
4. Шевчук В. Я. *Екологічне управління: [підручник] / Шевчук В. Я., Саталкіна Ю. М., Білявський Г. О. та ін.* – К. : Либідь, 2004. – 432 с.
5. Колотинская Е. Н. *Правовые основы природно-ресурсовых кадастров в СССР / Е. Н. Колотинская.* – М. : Изд-во МГУ, 1986. – 129 с.

Яремак З.В. Суб'єкти державного управління в галузі ведення державних кадастрів природних ресурсів

В статті досліджено суб'єктний склад органів державного управління в галузі ведення державних кадастрів природних ресурсів. З'ясовано зміст та обсяг повноважень цих органів при реалізації ними кадастрової функції. Обґрунтовано необхідність створення єдиної взаємоузгодженої функціонуючої системи кадастрових органів державного управління.

Ключові слова: державне управління, органи державного управління в галузі ведення державних кадастрів природних ресурсів, органи загальної компетенції, органи спеціальної компетенції.

Яремак З.В. Субъекты государственного управления в области ведения государственных кадастров природных ресурсов

В статье исследовано субъектный состав органов государственного управления в области ведения государственных кадастров природных ресурсов. Выяснено содержание и объем пол-

номочий этих органов при реализации ими кадастровой функции. Обоснована необходимость создания единой взаимосогласованной функционирующей системы кадастровых органов государственного управления.

Ключевые слова: государственное управление, органы государственного управления в области ведения государственных кадастров природных ресурсов, органы общей компетенции, органы специальной компетенции.

Yaremak Z.V. Subjects of public administration in the sphere of state natural resources' cadastres

In the article researched the subject composition of the state administration in the sphere of public natural resource' cadastres. It was found the content and scope of authority of these bodies in the implementation of their inventory functions. Proved the necessity of creating a single mutually agreed functioning system of cadastral government.

Key words: public administration, public administration in sphere of public natural resource' cadastres, government of general competence, government of special competence.

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ, КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ТА КРИМІНОЛОГІЧНОЇ (ПРОФІЛАКТИЧНОЇ) ПОЛІТИКИ

Ведмідський О.В.

СОЦІАЛЬНО-ДЕМОГРАФІЧНІ ОЗНАКИ ОСОБИ, ЯКА ВЧИНЯЄ ВТЕЧУ З ВИПРАВНИХ КОЛОНІЙ

УДК 343.541

Постановка проблеми. Процес виправлення засуджених передбачає індивідуальний підхід до кожної особистості й диференціацію здійснюваного на неї виховного та профілактичного впливу, що неможливо без знання особливостей особистості засудженого, дослідження механізму взаємодії тих або інших її властивостей, які, будучи опосередковані соціально-психологічними умовами, впливають на її криміногенну та кримінальну поведінку. У механізмі поведінки засудженого лежить складний комплекс психологічних процесів, що виникають, з одного боку, на ґрунті впливу всіляких зовнішніх чинників, а з іншого – з боку середовища засуджених. Проте поведінку засудженого не можна розглядати як просту реакцію на зовнішнє середовище, бо та чи інша конкретна ситуація породжує вольовий акт не сама по собі, а лише у взаємодії з особистістю даного засудженого, переломлюючись через його інтереси, погляди, звички, особливості психіки та інші індивідуальні риси. Сукупність усіх цих властивостей особистості засудженого, який реагує на відповідну ситуацію, визначає зміст і спрямованість поведінки в період відбування покарання. Таким чином, оскільки злочин являє собою різновид соціальної поведінки, остільки в основі всякої злочинної поведінки лежать дві лінії взаємодіючих