

Приведены результаты исследования, касающиеся правового регулирования деятельности органов разрешительной системы в Украине.

Ключевые слова: орган разрешительной системы, разрешительная деятельность, структура правоотношений, участники правоотношений, виды правоотношений.

ALLOWING LEGAL RELATIONS: STRUCTURE, FEATURES AND KINDS

Martynovskiy V.V.

The article is devoted to the complex analysis and definition of an essence of allowing legal relations. Theoretical approaches to definition of legal relations are considered, structure, features and kinds of allowing legal relations are analysed. Results of research of legal regulation of the allowing system bodies activity in Ukraine are given.

Key words: allowing system body, allowing activity, structure of legal relations, participants of legal relations, kinds of legal relations.

Надійшла до редакції 25.01.2011 р.

УДК 342

**Л.П. Коваленко, канд. юрид. наук,
доцент Національний університет «Юридична
академія України імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків**

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ Й СУТНОСТІ ПРИРОДООХОРОННИХ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАПОБІГАННЯ

Законодавством України не закріплено системи заходів адміністративного примусу, в тому числі й адміністративно-запобіжних, що породжує чимало проблем як у теоретичному їх осмисленні, так і в практичному використанні. Донині немає однастайності думок щодо віднесення тих чи інших заходів до розряду адміністративно-запобіжних, тобто до визначення їх системи в адміністративно-правовій літературі. Це стосується й тих заходів, якими оперують природоохоронні органи.

У вирішенні означеного питання, на нашу думку, слід урахувати наступне: (а) такі заходи не пов'язані з учиненням правопорушення, тобто вони виконують профілактичну роль; (б) порядок оперування ними урегульовано саме адміністративним законодавством; (в) використання цих заходів законодавством віднесено до компетенції природоохоронних органів; (г) їх реалізація обов'язково супроводжується державним примусом.

Із приводу останнього критерію треба окремо підкреслити, що органи, які здійснюють охорону природи, виконують значний обсяг роботи з профілактики правопорушень, до якої можна віднести проведення різних бесід, лекцій, місячників тощо. Усі зазначені заходи охоплюються поняттям «соціальна профілактика правопорушень», яка містить у собі як примусові, так і непримусові заходи. Предметом же даної статті виступають саме адміністративно-примусові заходи запобіжного характеру.

Аналіз чинного законодавства і практики його застосування дозволяє назвати адміністративно-запобіжними заходами ті, якими оперують у своїй діяльності органи управління охороною навколишнього природного середовища: (1) перевірку документів; (2) офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки; (3) огляд – як особистий, так і речей, вантажів, багажу, транспортних засобів, різних об'єктів; (4) відвідування підприємств, установ та організацій; (5) входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян; (6) внесення подань до державних органів, підприємств, установ, організацій і посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень; (7) тимчасове обмежен-

ня доступу громадян на окремі ділянки місцевості й об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів); (8) використання засобів зв'язку, які належать підприємствам, установам чи організаціям.

Зазначимо, що не всі представники адміністративно-правової науки визнають окремі з названих заходів адміністративно-запобіжними. Наприклад, офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки інколи відносять до заходів адміністративного припинення.

Д.М. Бахрах до цих же заходів зараховує санітарний нагляд [2, с. 18], А.Н. Крамник не вважає тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості й об'єкти (блокування районів місцевості, окремих споруд та об'єктів) взагалі примусовим заходом [6, с. 67].

Окремо слід сказати про огляд, бо щодо цього заходу існує найбільше суперечок. На наше переконання, варто погодитися з тими вченими, які вважають, що огляд залежно від мети й порядку його застосування може бути заходом як адміністративно-запобіжним, так і адміністративного припинення, хоча в законодавстві слід чітко й повно передбачити підстави й порядок його застосування, оскільки він об'єктивно мало відрізняється

від обшуку, що здійснюється відповідно до кримінально-процесуального законодавства.

Підкреслимо, що для визначення системи адміністративно-запобіжних заходів, якими оперують природоохоронні органи, ми виходимо перш за все з того, що їх усіх об'єднує одна спільна мета – попередження правопорушень, про що йшлося вище. Хоча, як справедливо зазначає

Ю.П. Битяк, офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки й застосовується для припинення останньої, але здебільшого цей захід спрямовано на її недопущення в майбутньому, тобто й у цьому випадку головна мета – профілактична [1, с. 158].

Як бачимо з наведеного переліку, адміністративно-запобіжні заходи, які використовують природоохоронні органи, досить неоднорідні, відрізняються один від одного за багатьма ознаками. З метою всебічного з'ясування їх сутності і змісту, а також установлення зв'язків між окремими заходами й точної орієнтації в їх розмаїтості необхідно здійснити їх класифікацію.

У науковій правовій літературі вже робилися спроби диференціювати як адміністративно-запобіжні заходи взагалі [2, с. 43], так і ті, якими користуються природоохоронні органи [1, с. 371]. Так, за типологією

М.І. Жумагулова, заходи запобіжного характеру класифікуються на спрямовані (а) на особу суб'єкта, обмежуючи його суб'єктивні (особисті) права, і (б) на майно суб'єкта, обмежуючи його права майнові. Крім того, вчений поділяє їх на заходи, що реалізуються в усній або конклюдентній формі, й на ті, які для своєї реалізації потребують видання письмового правозастосовного акта [4, с. 37].

І.М. Веремєєнко класифікує розглядувані заходи за їх попереджувальним впливом на 2 групи. Це запобіжні заходи характеру (а) територіального, спрямовані на всіх осіб, які перебувають на певній території, і (б) індивідуального, що поширюються на конкретних осіб (огляд, офіційне застереження тощо) [3, с. 14].

О.І. Каплунов поділяє їх залежно від чітко виявленого профілактичного спрямування, що дозволяє використовувати цей різновид заходів адміністративного впливу для попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки за надзвичайних умов, коли для інтересів суспільства виникає загроза. Науковець відзначає, що певні обмеження прав громадян у процесі застосування адміністративно-запобіжних заходів є, як правило, вимушеними, продиктованими особливими умовами, пов'язаними з необхідніс-

тю гарантії громадської безпеки, тому що їх групу він називає заходи адміністративного забезпечення [5, с. 58].

Публікації праць наведених авторів датуються періодом кардинальних змін у житті держави, а з проголошенням незалежності України почалося формування нового законодавства, в тому числі адміністративного, складається певна практика його використання. Усе це вимагає нових зусиль щодо вивчення й осмислення сфери адміністративно-правового регулювання й правозастосування.

В основу класифікації адміністративно-запобіжних заходів, якими оперують природоохоронні органи, належить покладати усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складників цієї системи, чітке системно-структурне їх співвідношення. На нашу думку, диференціацію досліджуваних заходів можна провести, ґрунтуючись на таких критеріях, як мета їх застосування, характер і об'єкт впливу, форми процесуального виявлення і строки реалізації.

Залежно від мети застосування розглядувані заходи можна поділити на 2 групи: ті, якими користуються для (1) попередження чи виявлення конкретних правопорушень або правопорушень з боку конкретних осіб, і

(2) забезпечення екологічної безпеки за різних надзвичайних обставин.

Більшість заходів адміністративно-запобіжного характеру, які застосовують працівники природоохоронних органів, належить до першої групи. Завдяки їм або створюються умови для виявлення певних правопорушень і наступного їх припинення, встановлення особи порушника і притягнення його до відповідальності (перевірка документів, особистий огляд та огляд речей, обстеження (огляд) вантажів, багажу, транспортних засобів, інших об'єктів, відвідування підприємств, установ та організацій, входження на земельні ділянки, в жило чи інші приміщення громадян), або попереджається вчинення протиправних діянь конкретними особами (офіційне застереження осіб про неприпустимість протиправної поведінки, внесення подання до державних органів, підприємств, установ та організацій, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушень).

Друга група охоплює тимчасове обмеження доступу громадян на певні ділянки місцевості (блокування її районів, окремих споруд та об'єктів), а також обмеження (заборона) діяльності підприємств на окремих ділянках, що належать

підприємствам, установам чи організаціям. Ці заходи можуть застосовуватися як у зв'язку з правопорушеннями (але не до самих правопорушників, а до інших осіб з метою забезпечення їх безпеки), так і за відсутності правопорушень (наприклад, у разі виявлення якихось небезпечних предметів), що буває значно частіше.

Залежно від *характеру правоохоронного впливу* адміністративно-запобіжні заходи, якими оперують природоохоронні органи, можна класифікувати на *особисті, організаційні й майнові*. *Особисті* спрямовані безпосередньо на особу громадянина, його психіку й волю. Це перевірка документів, офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки, особистий огляд. *Організаційні* пов'язані зі зміною організаційно-правового статусу суб'єктів – фізичних або юридичних осіб. Про них ідеться у випадках реалізації природоохоронними органами права на відвідування підприємств, установ, організацій, входження на земельні ділянки, в жилі чи інші приміщення громадян, внесення подання про усунення причин та умов правопорушень, тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості, обмеження (заборону) діяльності підприємств. Заходи *майнового характеру* (огляд, обстеження

речей, інших предметів, використання засобів зв'язку, що належать підприємствам, установам чи організаціям) впливають на поведінку людей не безпосередньо, а через різні об'єкти матеріального світу, які перебувають у власності або володінні особи. Цим забезпечується виконання вимог адміністративно-правових норм, попередження вчинення протиправних діянь.

Варто зазначити, що в юридичних наукових джерелах *заходи адміністративного примусу* (включаючи й запобіжні) теж класифікуються на *особисті, організаційні й майнові*, але при цьому критерієм поділу служить не характер правоохоронного впливу, а його об'єкт – особа, організаційно-структурні зв'язки, майно, на які саме і спрямовується вплив у процесі їх використання. Об'єкт же впливу, у свою чергу, визначає характер останнього. Інакше кажучи, «правоохоронний вплив» – більш загальне поняття порівняно з об'єктом впливу, оскільки повніше розкриває елементи системи адміністративно-запобіжних заходів і функціональні зв'язки між ними. Як вбачається, саме цю ознаку належить у даному випадку покладати в основу наведеної класифікації.

Ведучи мову про *об'єкти впливу*, логічніше поділити розглядувані запобіжні заходи на застосовувані до (а) *громадян*,

(б) *юридичних осіб* і (в) *до тих та інших*. Так, тільки щодо громадян використовуються: перевірка документів, офіційне застереження, входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення й особистий огляд; виключно до юридичних осіб – відвідування й обстеження (огляд) підприємств, внесення подань про усунення причин та умов вчинення протиправних діянь, використання засобів зв'язку; усіма іншими адміністративно-запобіжними заходами можуть оперувати працівники природоохоронних органів як до громадян, так і до юридичних осіб.

Адміністративно-запобіжні заходи, якими користуються працівники природоохоронних органів, можна поділити залежно від *форми їх процесуального вираження на письмові й ті, що виявляються в певних матеріально-технічних діях*. Лише 2 заходи – офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки і внесення подання про усунення причин та умов правопорушень – реалізуються у письмовій формі. Це, однак, не означає, що оперування іншими заходами письмово не фіксується; їх зміст (суть) становить саме дія (наприклад, обстеження об'єктів, огляд та ін.).

Адміністративно-запобіжні заходи, застосовувані зазначе-

ними органами, можна класифікувати також виходячи зі *строків їх реалізації*. Більшість із них здійснюється шляхом виконання якихось разових дій (перевірка документів, огляд тощо) і з якимось конкретним строком не пов'язана. Такі ж з них, як взяття на облік, адміністративний нагляд тощо, належить застосовувати на відповідний строк, установлений законодавством.

Працівникам природоохоронних органів часто доводиться діяти в умовах як звичайних (повсякденних), так і в надзвичайних, особливих, викликаних різноманітними (в тому числі й недостатньо вивченими) явищами соціального та іншого характеру. За специфічних обставин порушується звичайний ритм життя населення окремих районів або міст, можлива загроза життю і здоров'ю багатьох людей, спричиняється велика матеріальна шкода, дезорганізується робота державних установ, транспорту, зв'язку, загострюється соціальна напруга, зростає рівень злочинності й кількість правопорушень.

Надзвичайні обставини можуть бути викликані соціальними явищами криміногенного спрямування, якими можуть бути дії озброєних злочинців, втеча групи особливо небезпечних суб'єктів, захоплення заручників, повітряного або морського судна, масові

безладдя, непокора й дезорганізація роботи в установах виконання покарань тощо, а також явищами соціального життя некриміногенного характеру, якими є масові неорганізовані виступи самодіяльних організацій, масові політичні, спортивні, культурні та інші заходи, дестабілізуючі громадський порядок на певній території або в цілому населеному пункті, мітинги, вуличні походи, пікетування та ін.

Крім соціальних явищ, виникнення надзвичайних обставин можуть викликати також різні аномальні *явища несоціальної*, тобто походження (а) *природного* з тяжкими наслідками (повінь, землетрус, обвали і зсуви, урагани, смерчі, снігові заноси й лавини, ожеледиця, масові лісові, торф'яні і степові пожежі тощо); *біологічного* (епідемії, пандемії, епізоотії, панзоотії, масові отруєння, епіфітотії, поширення хвороб чи шкідників сільськогосподарських рослин і лісу, що мають характер стихійного лиха); *техногенного* (катастрофи, крупні аварії, пожежі на підприємствах і в житлових масивах, вибухи на хімічних підприємствах, нафтогазопроводах та ін.).

Особливі умови виникають також у разі оголошення надзвичайного чи воєнного стану, коли працівники природоохоронних органів виконують специфічні

завдання у сфері цивільної оборони й воєнно-мобілізаційної підготовки, а також у деяких інших ситуаціях.

Залежно від *територіального поширення* розрізняють надзвичайні *ситуації об'єктового, місцевого, регіонального й державного значення*. Ситуації місцевого рівня, що можуть спостерігатися в окремому населеному пункті чи мікрорайоні, не викликають небезпеки для регіону або країни в цілому. Надзвичайні ситуації регіонального значення, що можуть поширюватися на територію однієї або навіть декількох областей, викликають небезпеку для населення регіону, завдають значної шкоди матеріальним цінностям. Вони потребують значних зусиль від природоохоронних органів та органів влади для усунення їх наслідків (приміром, повені в Закарпатті, снігові заметілі останніх років на півдні України та ін.). Подібні ситуації хоча й мають локальне місце виникнення, але залишають небезпечні наслідки загальнодержавного масштабу (аварія на Чорнобильській АЕС зі світовими катастрофічними наслідками, епідемія холери на півдні України в 1994-1995 рр.). Усі інші надзвичайні ситуації належать до ситуацій об'єктового рівня.

Зазначимо, що в нормативних актах і спеціальній правовій літературі для позначення

наведених *обставин* використовуються різні терміни – «*особливі*», «*надзвичайні*», «*екстремальні*», хоча в даних випадках розуміється одне й те ж. Іноді їх розрізняють залежно від їх винятковості за рівнем небезпеки для життя людей і характеру дій, необхідних для їх ліквідації. І все ж, зважаючи на те, що для ліквідації наслідків усіх перелічених явищ вимагається встановлення спеціального правового режиму, створення нових структурних утворень, залучення додаткових сил і засобів, виконання більш досконалих операцій, вибір терміна для їх позначення, як вбачається, має більш теоретичне, ніж практичне значення.

З огляду на наведені узагальнення можемо підсумувати, що для забезпечення екологічної безпеки за різних надзвичайних обставин працівники природоохоронних органів наділені відповідними повноваженнями щодо застосування адміністративно-запобіжних заходів такого характеру, як-от: (1) тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості (блокування районів місцевості, окремих будівель та об'єктів); (2) заборона (обмеження) руху транспорту й пішоходів на окремих ділянках вулиць та автомобільних шляхів; (3) використання транспортних засобів і засобів зв'язку, що належать підприємствам, установам та організаціям.

Список літератури: 1. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2010. – 622 с. 2. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учеб. для вузов. – М.: Норма, 2004. – 423 с. 3. Веремеенко И.Н. О классификации мер административного принуждения // Вестн. МГУ. – 1978. – № 5. – С. 89-93. 4. Джумагулов М.И. Сущность мер государственного принуждения в административном праве // Совр. право. – 2006. – № 7. – С. 47-51. 5. Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Гос-во и право. – 2006. – № 3. – С. 43-48. 6. Крамник А.Н. Административно-правовое принуждение. – Мн.: Тесей, 2005. – 208 с.

О КЛАССИФИКАЦИИ И СУЩНОСТИ ПРИРОДООХРАНИТЕЛЬНЫХ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ Коваленко Л.П.

Статью посвящено теоретическим и практическим проблемам охраны окружающей природной среды мерами административного предупреждения, которые используют в своей деятельности природоохранные органы. Комплексно исследуются проблемы этого вида административного принуждения, что позволило раскрыть их правовую природу, обосновывается классификация мер административного предупреждения в области охраны окружающей природной среды, формулируются предложения и рекомендации, направленные на усовершенствование законодательства и практики применения мер административного предупреждения природоохранными органами.

Ключевые слова: административно-правовые меры, административное принуждение, административное правонарушение в сфере охраны окружающей природной среды, меры административного предупреждения, меры административного пресечения правонарушений, административные взыскания.

ON CLASSIFICATION AND ESSENCE OF NATURAL PROTECTION MEASURES OF ADMINISTRATIVE PREVENTION

Kovalenko L.P.

The Article is devoted to theoretical and practical problems of environmental protection by administrative prevention, measures which nature protection organs use in their activity. Problems of this type of the administrative enforcement are researched, which has allowed to reveal their legal nature, categorization of the measures of the administrative prevention in the field of environmental protection is proved, suggestions and recommendations, directed at improvement of legislation and practice of using of the measures of the administrative prevention by nature protection organs are formulated.

Key words: administrative-legal measures, administrative enforcement, administrative offense in field of environmental protection, measures of the administrative prevention, measures of administrative suppression of offenses, administrative recovery.

Надійшла до редакції 10.01.2011 р.