

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Кулинич П.Ф. Правові проблеми підсобного землекористування громадян в Україні// Часоп. Київ. ун-ту права. – 2004. – № 3. – С. 81-90. 3. Мордвінов О. Особисте підсобне господарство в перехідній економіці України // Віче. – 2000. – № 3. – 81 с. 4. Онищенко О.М. Господарства населення: продуктивність, ефективність, перспективи. – К.: Магістр – XXI ст., 2003. – 34 с. 5. Правовой режим земель в СССР / Под ред. Г.А. Аксененка. – М.: Наука, 1984. – 326 с. 6. СП РСФСР. 7. Хвасенко А.А. Правове забезпечення розвитку особистих селянських господарств: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – Х., 2002. – 17 с.

Надійшла до редакції 03.11.2008 р.

УДК 342.951

Л.П. Коваленко, канд. юрид. наук
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Останнім часом у рамках як наукових досліджень, так і законопроектних робіт дедалі частіше виникають питання про роль і місце адміністративної відповідальності в галузі охорони навколишнього природного середовища в аспекті юридичної відповідальності взагалі й у механізмі правового регулювання в конкретних сферах суспільних відносин, зокрема.

Проблематика сутності адміністративної відповідальності знайшла відбиття в працях Ю.С. Шемшученка [4, с. 22], Н.І. Титова [3, с. 15], В.Л. Мунтяна [5, с. 18], Б.Г. Розовського [5, с. 10], В.Ф. Погорілко [6, с. 11] та інших

дослідників. Це зумовлено у першу чергу тим, що саме адміністративна відповідальність у сфері охорони довкілля виявилася найбільш зручною при створенні правового інструментарію, за допомогою якого здійснюється реальний і (що найголовніше) оперативний вплив з боку органів державної влади на осіб, які не дотримуються вимог владних державних приписів. Ця зручність стала причиною появи низки похідних від адміністративної різновидів юридичної відповідальності, зокрема, таких, як екологічна, фінансова, господарська, економічна відповідальність тощо. За своєю право-

вою природою всі ці різновиди є проявами адаптації конструкції адміністративної відповідальності до різних сфер правового регулювання.

Але, як би там не було, головним в існуванні будь-якого правового інституту було й залишається питання змісту, яке він покликаний вирішувати. Тому на перший план виходять проблеми, розуміння яких має сприяти вдосконаленню цього інституту.

На нашу думку, виразної індивідуальності адміністративній відповідальності в розгляданій галузі надає належність її до величезної сфери суспільних відносин – відносин державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища. Адміністративна відповідальність за порушення правил охорони довкілля займає особливе місце в системі заходів забезпечення належного додержання правових норм у галузі екології. Необхідно підкреслити, що нами така адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони природи розглядається як структурний елемент адміністративної відповідальності в цілому і як один з інститутів адміністративного права. Разом із тим адміністративна відповідальність в галузі екології вирізняється специфічними особливостями, зумовле-

ними в основному характером правопорушень, їх причинами, суб'єктами і порядком застосування до них заходів правового впливу.

Відомо, що адміністративна відповідальність у галузі охорони природи передбачає застосування до правопорушників відповідних адміністративних стягнень. Останні мають загальні риси з іншими видами стягнень, що виражається в примусовій природі заходів впливу на порушників і в профілактиці правопорушень. У той же час вони мають свої, специфічні особливості. Підставою накладення адміністративних стягнень у царині охорони довкілля є здійснення адміністративного проступку. Накладення їх за це регламентується виключно законами, де встановлюються склади адміністративних правопорушень, санкції, що використовуються у випадку їх учинення, компетенція органів з розгляду справ про такі правопорушення, загальні засади механізму застосування стягнень.

Підставою адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з охороною природи, є протиправний проступок у цій галузі, а умовами й причинами, що сприяють їх учиненню, виступає, як правило, брак належного обліку, контролю тощо в розгляданій сфері.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Протиправність проступку адміністративного виражається в порушенні або невиконанні адміністративно-правових норм. Негативного явища в громадському суспільстві, тяжких наслідків, здатних нанести серйозну шкоду державним інтересам, такий проступок не тягне, оскільки дії, які викликають тяжкі наслідки, вже розглядаються як злочини. Адміністративні стягнення, що накладаються на осіб, які вчиняють адміністративні правопорушення у сфері довкілля, виступають заходами адміністративної відповідальності, мета яких – виховання порушника, попередження вчинення нових правопорушень як цим правопорушником, так і іншими особами.

Можна, вважаємо, погодитися з В.В. Петровим який заходи адміністративного стягнення класифікує за такими ознаками, як-от: (а) засіб і метод впливу на порушників; (б) його місце в системі адміністративних стягнень; (в) ступінь тяжкості правових наслідків застосування заходів; (г) процесуальний порядок вжиття й виконання заходів [2].

Взагалі адміністративні стягнення дуже різноманітні (ст.24 Кодексу про адміністративні правопорушення: далі – КпАП), тому важливою є їх умовна наукова класифікація. З нашого погляду, цікавою є їх диференціація, зап-

ропонована Ю.С. Шемчученком, згідно з якою всі адміністративні стягнення поділяються на стягнення немайнові, майнові і грошові, які звертаються на особу правопорушника [5]. Що ж стосується системи адміністративних стягнень, що накладаються за такі правопорушення в досліджуваній галузі, то вони також потребують певної систематизації.

Аналіз положень КпАП, зокрема, статей, що містяться в главах 17 і 255, дає можливість стверджувати, що притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, здійснюється переважно органами виконавчої влади, які виконують функції державного управління у відповідній царині суспільних відносин.

Адміністративна відповідальність у галузі охорони природи є, з одного боку, необхідним елементом механізму державного управління й одночасно різновидом державно-управлінських відносин, а з другого – засобом охорони суспільних відносин у цій сфері. При цьому притягнення до зазначеної відповідальності завершує собою процес реалізації відповідним органом такої іманентної функції державного управління, як контроль за охороною довкілля. Отже, ад-

міністративна відповідальність у галузі охорони природи тісно пов'язана з такою важливою функцією органів державного управління, якою є цей контроль.

Як результат контрольної діяльності органів виконавчої влади, досліджувана відповідальність замикає собою кільце, так би мовити, зворотного зв'язку в процесі державного управління в царині екології. Цей зв'язок починає реалізовуватися в той момент, коли поведінка об'єкта управління відхиляється від тієї, яку вимагає від нього закон. Виявлення такого відхилення здійснюється під час реалізації контрольної функції органом державного управління, а вжиття цим органом заходів адміністративної відповідальності, у свою чергу, має на меті коригування поведінки об'єкта управління в необхідному напрямку.

Таким чином, можемо стверджувати, що однією з домінуючих особливостей адміністративної відповідальності в галузі охорони довкілля є те, що вона застосовується органами виконавчої влади – як такими, які належать до системи виконавчої влади, так і такими, що є органами виконавчої влади тільки функціонально – у процесі реалізації ними функцій державного управління. Власне, саме тому ця відповідальність і має назву «адміністративна», що вона реалі-

зується адміністративними органами і в адміністративному порядку.

На нашу думку, слід вважати цілком виправданою передачу судам управлінських функцій органів виконавчої влади в частині розгляду справ про адміністративні правопорушення у сфері навколишнього природного середовища, коли, наприклад, необхідним є застосування адміністративного стягнення у виді конфіскації (що передбачено ст. 41 Конституції України) або оплатного вилучення.

Зміст розглядуваної нами відповідальності можна сформулювати таким чином: *адміністративна відповідальність у галузі охорони довкілля – це специфічний засіб реалізації примусового методу державного управління в зазначеній сфері*, який полягає в застосуванні до об'єкта управління адміністративних стягнень у випадку невідповідності його поведінки вимогам, викладеним у законах, передбачених законом.

Варто підкреслити, що адміністративна відповідальність у названій галузі використовується в зазначеній якості тільки у відкритих системах, тобто таких, де суб'єкт і об'єкт управління не знаходяться у відносинах організаційного підпорядкування і де суб'єкт, обмежений у виборі методів управління, не має інших

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

засобів прямого впливу на об'єкт. Усередині систем, у яких між суб'єктом та об'єктом управління має місце організаційне підпорядкування, замість адміністративної відповідальності у цій сфері використовується виключно правовий вплив на фізичних і юридичних осіб. Організаційне підпорядкування певним чином зумовлює єдність фінансово-матеріальної бази суб'єкта й об'єкта управління, тому використання стягнень фінансового характеру є недоцільним, бо ці кошти обертаються всередині однієї організації.

Загалом же управлінський зміст деякою мірою притаманний усім штрафним видам відповідальності і в цьому контексті вони взаємопов'язані. Адміністративна відповідальність, у свою чергу, виконує функцію регулювання механізму державного управління в царині охорони природи в ланці «суб'єкт – об'єкт управління». Відповідно до ст. 50 Конституції України передбачається право на безпечне для життя і здоров'я довкілля. Забезпечення прав і свобод людини – головний конституційний обов'язок держави, з якого випливає, що в останній поруч з механізмом створення умов для реалізації прав та свобод людини має існувати механізм їх охорони й захисту від протиправних посягань. Важливим елементом

такого механізму є юридична відповідальність, причому основними видами її, яким притаманна яскраво виражена правозахисна функція, є саме адміністративна відповідальність.

Однією з головних якостей адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері є її оперативність. КпАП встановлює досить стислі строки, протягом яких особа може притягатись до цієї відповідальності. Зокрема, у ст. 38 Кодексу передбачено, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше 2-х місяців від дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – 2 місяці з дня його виявлення. Статтею 277 КпАП обмежує строк розгляду справи про адміністративне правопорушення максимум 15 добами. При цьому цей строк знаходиться в межах строку, передбаченого у ст. 38 КпАП.

Саме оперативність обумовлює цінність адміністративної відповідальності в даній галузі як засобу захисту прав громадян, а можливість швидкого реагування на правопорушення є одним із суттєвих чинників її ефективності. Водночас ефективність такої відповідальності багато в чому залежить від способу реалізації її правозахисної функції, яка може виявлятися в декількох нижченаведених аспектах.

По-перше, захист прав громадян може відбуватись у процесі реалізації органами виконавчої влади адміністративної відповідальності в царині охорони довкілля як примусового методу державного управління [1]. Справа в тому, що в окремих випадках метою державного управління в певній сфері саме і є забезпечення прав і свобод громадян.

По-друге, правозахисна функція органів держуправління може виявлятися через використання інституту адміністративної відповідальності для забезпечення окремих прав громадян у тих сферах, де державне управління не здійснюється, наприклад при виконанні умов договорів оренди землі з органами місцевого самоврядування (ст. 54 КпАП).

По-третє, правозахисна функція адміністративної відповідальності може виявлятися шляхом використання механізму деліктного адміністративно-правового регулювання, тобто у випадках, коли відносини, пов'язані із забезпеченням прав громадян, регулюються тільки через установлення адміністративної відповідальності в галузі охорони природи. Прикладами таких проявів може служити, зокрема, ст. 56 КпАП, яка передбачає адміністративну відповідальність громадян за пошкодження межо-

вих знаків – кордонів землекористування. Цілком очевидно, що вчинення такого діяння є посяганням на власність громадян, право на яку закріплено в ст. 14 Конституції України, хоча відповідного правового регулювання відносин, пов'язаних із власністю громадян, практично не існує, крім деліктних норм, що забезпечують захист права на власність.

Набагато частіше правозахисна спрямованість адміністративної відповідальності в царині охорони довкілля виявляється опосередковано, через установлення відповідальності за правопорушення, об'єктом яких виступають не самі права громадян, а інші цінності, внаслідок посягання на які створюється загроза порушення цих прав. Так у ст. 50 Конституції України закріплено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля й на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. У сучасній українській мові синонімом слова «довкілля» є словосполучення «навколишнє природне середовище». Згідно зі ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» навколишнє природне середовище – це сукупність природних і природно-соціальних умов та процесів, природні ресурси – як залучені в господарський обіг, так

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

і невикористовувані в народному господарстві в даний період (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси [1].

Велика кількість об'єктів, які охоплює навколишнє природне середовище, зумовлює значну кількість правових норм, що визначають правові режими їх використання й охорони. Але охорона довкілля не в останню чергу має вагоме значення з погляду забезпечення здорових умов для існування людини. Ось чому встановлення адміністративної відповідальності у цій сфері поряд із, власне, забезпеченням належного стану природних об'єктів має за мету й забезпечення згаданих умов.

Оскільки для різних об'єктів, що утворюють навколишнє природне середовище, встановлюються різні правові режими їх використання, то й правові механізми їх захисту теж є різними. Так, у ст. 59 КпАП передбачена відповідальність за забруднення й засмічення вод, порушення водоохоронного режиму на водозаборах, що спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища, а також за введення в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без споруд і пристроїв, що запобігають забрудненню й

засміченню вод або їх шкідливого діяння. У ст. 72 цього Кодексу встановлюється відповідальність за пошкодження лісу стічними водами, хімічними речовинами, нафтою й нафтопродуктами, промисловими й комунально-побутовими викидами й відходами, що спричиняє його усихання чи захворювання. У свою чергу, ст. 78 КпАП закріплює відповідальність за викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально вповноваженого органу виконавчої влади або недодержання вимог, передбачених наданим дозволом, за інші порушення порядку здійснення таких викидів або перевищення нормативів технологічних допустимих і гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел під час експлуатації технологічного устаткування, споруд і об'єктів. У ст. 83 зазначеного Кодексу передбачається відповідальність за порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації й захоронення пестицидів та агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів.

Аналогічним чином КпАП закріплює відповідальність за невиконання розпоряджень чи приписів посадових осіб державних або інших органів, які здійснюють державний контроль у галузі охо-

рони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (ст. 188⁵).

У таких випадках для реалізації прав громадян необхідно забезпечити виконання зобов'язаними суб'єктами своїх обов'язків. Якщо такі обов'язки не виконуються добровільно, доцільним є використання заходів правового примусу, в тому числі й заходів адміністративної відповідальності. Водночас заходи адміністративної відповідальності мають бути достатніми, щоб забезпечити дійовий вплив з метою виконання відповідних обов'язків, а значить, і захисту прав громадян. Наприклад, охорона й захист такого важливого суб'єктивного права, як право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, забезпечується переважно заходами адміністратив-

ної відповідальності.

Отже, інститут адміністративної відповідальності у сфері охорони довкілля за умови його докорінного реформування з метою підвищення ефективності може стати одним з найбільш дійових заходів захисту прав громадян. Однак необхідно розуміти, що юридична відповідальність має застосовуватись у крайніх випадках, коли вичерпано інші можливості захисту прав громадян на належне довкілля. Це стосується розвитку системи заходів впливу нефіскального характеру, розвитку заходів адміністративного попередження й адміністративного припинення, розширення можливостей судового захисту прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище, в тому числі й у сфері реалізації функцій виконавчої влади.

- Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
2. *Петров В.В.* Адміністративний примус в галузі охорони навколишнього природного середовища: Навч. посіб. для вузів. – Л.: Вид-во Львів. ун-ту, 1985. – 68 с. 3. *Тимова Н.І.* Відповідальність за порушення законодавства про охорону природи. – Л.: Вид-во Львів. ун-ту, 1973. – 214 с. 4. *Шемшученко Ю.С.* Природа і закон. – К.: Політвидав України, 1991. – 191 с. 5. *Шемшученко Ю.С., Мунтян В.Л., Розовський Б.Г.* Юридична відповідальність в галузі охорони навколишнього природного середовища. – К.: Наук. думка, 1978. – 53 с. 6. *Шемшученко Ю.С., Погорілко В.Ф.* Адміністративно-правова охорона природи Української РСР. – К.: Наука, 1973. – 33 с.

Надійшла до редакції 01.12.2008 р.