

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Золотарьова Н.І.

Кандидат юридичних наук, професор

Національної академії внутрішніх справ

В статті розглядаються питання місця і ролі адміністративної діяльності в механізмі адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. Визначається поняття механізму адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища, засоби охорони та вплив норм адміністративного права на діяльність органів держави, що здійснюють адміністративну діяльність у природоохоронній сфері..

В статье рассматриваются вопросы места и роли административной деятельности в механизме административно-правовой охраны окружающей природной среды. Определяется понятия механизма административно-правовой охраны окружающей природной среды, средства охраны и влияние норм административного права на деятельность органов государства, которые осуществляют административную деятельность в природоохранной сфере.

The article deals with the place and role of administrative activity in the mechanism of administrative and legal protection of the environment. It defines the mechanism of administrative legal protection of the environment, means of the defense and the impact of the administrative law norms on the activities of the state bodies that carry out administrative activity in the environmental field..

Ключові слова: адміністративна діяльність, природоохорона, механізм правового регулювання.

Постановка проблеми. В юридичній літературі досить підготовлено наукових робіт з адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. Однак ніхто з авторів не показував реалізації норм природоохоронного законодавства через механізм адміністративно-правового регулювання, та відповідної ролі адміністративної діяльності в цьому механізмі.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Питання механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин досліджувались в роботах І.П.Голосніченко, С.В.Ківалова, В.К.Колпакова, Ю.С.Шемшученко та інших вітчизняних авторів. Однак співвідношення адміністративної діяльності правоохоронних органів і механізму правової охорони в природоохоронній сфері вони не торкалися.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є визначення місця і ролі адміністративної діяльності правоохоронних органів в механізмі адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища.

Основний зміст роботи. На шпальтах цього журналу ми уже досліджували поняття адміністративної діяльності правоохоронних органів у сфері екології [1]. Засоби правової охорони навколишнього природного середовища нині є різними навіть в механізмі адміністративно правового регулювання. Однак серед них чільне місце займає адміністративна діяльність.

Комплексний правовий вплив на стан екологічної безпеки не може обійтися без з'ясування поняття механізму правового регулювання та механізму правової охорони навколишнього природного середовища. Тому на основі існуючих на даний час дослідженнях ми маємо визначити поняття цих механізмів та показати роль адміністративної діяльності правоохоронних органів серед їхніх елементів.

З допомогою права здійснюється регулювання суспільних відносин. Основним суб'єктом регулювання виступає держава, яка через норми права впливає на відповідні відносини, упорядковуючи їх відповідно до потреб суспільства. Серед засобів регулювання суспільних процесів впливу права належить найважливіша роль. Правове регулювання вченими розглядається як вплив норм права (системи правових норм), інших спеціально-юридичних засобів на поведінку людей і на суспільні відносини з метою їх упорядкування і прогресивного розвитку [2, 89]. «Правове регулювання – це специфічна нормативна частина правового впливу, особливий його порядок, що відзначається підвищеною чіткістю нормативної регламентації» [3, 89]. Правове регулювання здійснюється через систему засобів, що в юридичній літературі прийнято називати його механізмом, спеціальною конструкцією, здатною переводити приписи законодавця у відповідну поведінку суб'єктів правовідносин [3, 90].

Регулювання суспільних відносин здійснюється через визначений законодавцем механізм. В правовій науці механізм правового регулювання досліджується досить давно. Ще в ранніх роботах з теорії права були вже спроби визначити поняття механізму правового регулювання суспільних відносин. Так, М.Г.Александров в одній із своїх робіт у формулюванні поняття механізму правового впливу серед його елементів називав встановлення заборон певних дій, правоздатність суб'єктів права, компетенцію органів, зв'язки між суб'єктами права і правовідносини. З часом С.С.Алексєєв більш чітко сформулював поняття механізму правового регулювання, він висловив думку, що механізм правового регулювання представляє собою сукупність засобів, за допомогою яких здійснюється вплив права на суспільні відносини [4, 30; 5, 25]. До цих засобів він включив норми права, правовідносини та акти реалізації, а ще раніше включав правосвідомість і правову культуру.

Чи достатньо елементів для правового регулювання суспільних відносин, чи маємо ще деякі з обставин, які є недослідженими і не включеними до механізму правового регулювання? Думається, що такі елементи правового регулювання, які не завжди ми можемо назвати засобами регулювання ще є. По-перше, до них, на наш погляд, відноситься предмет регулювання, який може бути виділено для окремо взятої норми права, для правового акту, для якого коло відносин визначається уже при проектуванні, для правового інституту, підгалузі та галузі права. По-друге, виходячи з цього, в якості елемента правового регулювання можна також означити правовий нормативний акт, адже в ньому виділяється все коло відносин, які регулюються з допомогою його норм. Отже, коли мова йде про механізм правового регулювання, виникають питання щодо кола відносин, які мають бути врегульованими, та галузь права, норми якої будуть використані при регулюванні відносин. Крім того, необхідно визначитись з суб'єктами в системі правового регулювання.

Правове регулювання можливе при правильному прогнозуванні розвитку й організації суспільних відносин. Це є його передумовою. Фактична передумова фіксує коло обставин, безпосередньо пов'язаних з даними конкретними правовідносинами, специфічні умови, що й відображають, його виникнення. Це дозволяє значно наблизити правове регулювання до конкретної соціальної ситуації. Таким чином, у порівнянні із суб'єктом і об'єктом, визначення фактичних передумов є більш глибоким рівнем правового регулювання. Завдання першого етапу правового регулювання (виділення групи суспільних відносин по складу суб'єктів, об'єктам, іншим ознакам) на цьому вичерпується. Ціль другого, умовно виділеного етапу - дати модель перетворення цих відносин. Вона визначається в законодавстві шляхом опису операцій, які повинні бути виконані суб'єктами, вказівкою цілей, яких вони повинні досягти, установленням загальних умов діяльності й іншими способами. В остаточному підсумку модель перетворення втілюється в сукупності прав і обов'язків, які мають учасники правовідносин. Висловлені міркування, зрозуміло, не вичерпують усіх аспектів механізму правового регулювання як цілісного процесу. Вони відображають лише деякі риси правової нормативної регламентації, що становить зміст загальноправового методу. Галузеві методи, базуючись на загальноправовому, диференційовано використовують його напрямки й способи.

Отже адміністративно-правове регулювання і його механізм базується на нормах цієї галузі права та спрямоване на упорядкування управлінських відносин та відносин правоохорони в галузі державного управління, надання адміністративних послуг та утворення правових режимів для забезпечення спільних інтересів суспільства і держави. Механізм адміністративно-правового регулювання вивчався І.І.Веремеєнко, І.П.Голосніченко та деякими іншими авторами. Вони визначили, що механізм адміністративно-правового регулювання це система адміністративно-правових засобів, з допомогою яких здійснюється вплив адміністративного права на суспільні відносини [3, 96-97]. Однак адміністративно-правова охорона і адміністративно-правове регулювання є дещо різними явищами, хоч і достатньо спорідненими. Термін «адміністративно-правове регулювання» можна розглядати як в широкому так і у вузькому розумінні. Широке розуміння цього явища дає підстави формулювати це поняття як механізм адміністративно-правового регулювання, яким цілком поглинається засоби не тільки правового регулювання, але й правової охорони і правового виховання. Вузьке значення механізму правового регулювання спирається на теорію функцій права і може розглядатися як механізм реалізації окремої функції адміністративного права – функції регулювання. Тоді закономірно можемо виділяти іншу функцію адміністративного права – функцію адміністративно-правової охорони і, що природно, виділяти її механізм. Так само як і в механізмі адміністративно-правового регулювання, в механізмі адміністративно-правової охорони в якості його елементів є відповідні засоби, однак у цьому випадку це засоби правової охорони. Причому елементами механізму адміністративно-правової охорони є майже ті самі засоби, що беруть участь в регулюванні, але то є правоохоронні елементи,

куди можна віднести правоохоронні норми права, правоохоронні правові відносини, правоохоронні акти реалізації норм. Крім того, в механізм адміністративно-правової охорони мають бути включені і правові відносини матеріального змісту. Вони можуть бути не обов'язково адміністративно-правовими. Це можуть бути відносини, врегульовані нормами інших галузей права, так, наприклад, основи земельних відносин встановлюються в конституційному праві. Стаття 13 Конституції України гласить «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу». Ці відносини охороняються нормами різних галузей права, в тому числі й адміністративного. Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) має декілька статей, які охороняють ці конституційні правовідносини. Для прикладу можемо навести ст. 53 КУпАП, якою встановлюється відповідальність за порушення правил використання земель. «Використання земель не за цільовим призначенням, невиконання природоохоронного режиму використання земель, розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, неправильна експлуатація, знищення або пошкодження протиерозійних гідротехнічних споруд, захисних лісонасаджень тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від п'яти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб - від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян», зазначається в даній статті [6].

В природоохоронній сфері важливо визначити не лише адміністративно-правоохоронні норми, але й правовідносини і акти реалізації норм. Звісно, що норми права в даному випадку є правоохоронними. В той же час для механізму правової охорони важливо встановити не тільки правовідносини правоохоронні, але й матеріальні правовідносини, тобто відносини, які належить охороняти. А це досить широкий масив правовідносин, які регулюються різноманітними нормами. Крім норм Конституції України сюди відносяться і норми спеціальних природо регулюючих кодексів (наприклад, Кодексу України про надра, Земельного кодексу України, Лісового кодексу України тощо) і окремих законів (наприклад, Закону України від 7.07.2011 р. № 3613-VI «Про Державний земельний кадастр», Закону України від 10.01.2002 р. № 2918-III «Про питну воду та питне водопостачання» тощо).

В адміністративно-правовому механізмі правової охорони навколишнього природного середовища в якості елементу мають розглядатися і власне адміністративно-правові правоохоронні відносини. Ці відносини виникають між різними суб'єктами, однак найголовнішими серед них є особи, які вчиняють або вчинили правопорушення у сфері екологічної безпеки і правоохоронні органи та суди, які своїми діями захищають від їхніх протиправних посягань відносини у сфері навколишнього природного середовища.

Отже правоохоронні органи в механізмі адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища є носіями повноважень, тобто прав і обов'язків у відносинах правоохорони [7, 54]. Передовсім вони реагують на можливе виникнення правопорушень, здійснюючи профілактичну роботу серед осіб, які мають відношення до об'єктів природоохорони, а саме це й посадові особи, працівники сміттєзбиральних та переробних підприємств, мисливські та рибальські громадські організації і окремі мисливці та рибалки, користувачі водойм, землекористувачі тощо, серед яких працівники правоохоронних органів ведуть роз'яснювальну роботу з питань забруднення навколишнього середовища та тих наслідків, які воно може викликати. При цьому вони застосовують відповідні форми і методи адміністративної діяльності з метою недопущення правопорушень з боку як окремих осіб, так і організацій.

Здійснюючи адміністративну діяльність правоохоронні органи (міліція, органи прокуратури, митна служба, природоохоронні інспекції тощо), припиняють правопорушення, які визначені кримінальним або адміністративним законом, діючи у спосіб, передбачений нормою права.

У випадках вчинення адміністративних правопорушень посадові особи правоохоронних органів, діючи в межах своїх повноважень, здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність, складаючи протоколи про адміністративні правопорушення, а у визначених КУпАП випадках, притягуючи правопорушників до адміністративної відповідальності.

Розглядаючи роль адміністративної діяльності правоохоронних органів в механізмі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, слід зазначити, що ці органи видають акти у формі постанов про притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності, а також здійснюють тлумачення норм природоохоронного законодавства.

Отже, адміністративна діяльність правоохоронних органів в механізмі адміністративно-правового регулювання здійснюється на основі норм адміністративного законодавства в формі реалізації повноважень на видання як правоохоронних нормативно-правових актів, в

яких дається тлумачення норм законів, так і індивідуальних актів з метою правореалізації – реагування на порушення природоохоронних правовідносин.

Література

1. Золотарьова Н.І. Співвідношення виконавчої влади та адміністративної діяльності / Н.І. Золотарьова // Вісник національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право: Зб. наукових праць. К.: ІВЦ «Політехніка», 2011. – № 1 (9). – С. 193-197.
2. Теория государства и права : учебник для вузов / [под ред. С. С. Алексеева]. – М. : Изд-во «Норма», 2000. – 634 с.
3. Голосніченко І. П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І. П. Голосніченко – К. : Вища школа, 1991. – 207 с.
4. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев – М. : Юрид. лит., 1966. – 188 с.
5. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев – М. : Юрид. лит., 1981 – 1982. – Т. 2. – 1982. – 360 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51.
7. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування. Монографія / Д.І. Голосніченко – К.: Видавець Г.А.М., 2009. – 356 с.