

Резюме

Д'ячков Д. С. Принцип системності побудови органів прокуратури: проблемні аспекти.

У статті запропоновано серед принципів організації прокуратури виокремлювати принцип системності побудови органів прокуратури. Його зміст полягає в тому, що прокуратура України складає систему органів, які перебувають між собою в певному функціональному взаємозв'язку, та будується на за критеріями територіальності та спеціалізації.

Ключові слова: прокуратура, система прокуратури, принципи організації прокуратури, територіальність, спеціалізація.

Резюме

Дьячков Д. С. Принцип системности построения органов прокуратуры: проблемные аспекты.

В статье предложено среди принципов организации прокуратуры выделять принцип системности построения органов прокуратуры. Его содержание состоит в том, что прокуратура Украины составляет систему взаимосвязанных между собой органов, построенной в соответствии с критериями территориальности и специализации.

Ключевые слова: прокуратура, система прокуратуры, принципы организации прокуратуры, территориальность, специализация.

Summary

Dyachkov D. The principle of systemic construction of prosecution bodies: problem aspects.

The article suggests among the principles of the organization of the prosecutor's office to distinguish the principle of systemic construction of the prosecutor's office. Its content is that the Procuracy of Ukraine is a system of interrelated bodies, built in accordance with the criteria of territoriality and specialization.

Key words: procuracy, system of procuracy, principles of the procuracy, territoriality, specialization.

УДК 342.9: 349.41

Ф. О. ІВАНОВ

Філіп Олександрович Іванов, аспірант Національного університету біоресурсів і природокористування України

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ВИКОРИСТАННЯ ТА ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Умови сьогодення вказують на значне поширення нині в Україні таких ганебних явищ, як неправомірне, шкідливе та виснажливе використання природних ресурсів, про що, на жаль, свідчать статистичні дані¹. Незаконні вирубка лісів у Карпатах, видобуток бурштину на Волині, діяльність підпільних шахт для видобування вугілля на Донбасі просто вражають об'ємністю, безкарністю, загрожують майбутньому України та неодмінно призведуть до екологічної катастрофи в найближчому майбутньому. В умовах погіршеної екологічної небезпеки вказані дані не дають втішних прогнозів на майбутнє, хоча право на безпечне для життя і здоров'я довкілля є непорушним, першочерговим, закріпленим та гарантованим Конституцією України так само, як і право на відшкодування шкоди, завданої порушенням вказаного права². Це є прямим свідченням порушення норм Основного Закону та підтвердження високого рівня нігілізму в суспільстві. Тому наразі надзвичайно важливим є проведення аналізу сучасного нормативно-правового регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері використання та охорони природних ресурсів, напрацювання ефективного нормативно-правового забезпечення дієвих превентивних, каральних та виховних заходів, які могли б гарантувати конституційні права громадянам.

Питання правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, зокрема у сфері використання та охорони природних ресурсів, були предметом наукових досліджень таких відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-адміністративістів, як: В. Аверьянов, І. Акімова, С. Алексеев, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Білоус, О. Бранчук, І. Голосніченко Є. Додін, Л. Завадская, І. Киричук, В. Курило, Т. Коломоєць, В. Колпаков, І. Тарасов, В. Шкарупа, О. Шемьяков, Є. Шульга.

Широкий законодавчий масив адміністративно-деліктних норм є сьогодні яскравим свідченням втрати монополії Кодексу України про адміністративні правопорушення на віднесення тих чи інших протиправних дій до розряду адміністративних правопорушень. Беручи за основу регулювання адміністративно-деліктними відносинами сфери використання та охорони природних ресурсів, слід зазначити, що нормативна база регулювання відносин даного виду є надзвичайно широкою і охоплює такі Закони, як: «Про охорону навколишнього середовища», «Про мисливське господарство та полювання», «Про землеустрій», «Про охорону атмосферного повітря», «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-буко-

вих лісах Карпатського регіону», КУпАП, Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Кодекс України про надра, Повітряний кодекс України та багато інших нормативно-правових актів. Кожен із зазначених актів є особливим та унікальним, адже регулює відповідний тип суспільних відносин. Безумовно, динамізм адміністративно-правових відносин та багатопрофільність їх характеру, з одного боку, детермінують необхідність своєчасного прийняття відповідних норм адміністративного права, а з іншого, – одночасно підкреслюють актуальність проблем їх систематизації та кодифікації. Однак слід відмітити роль КУпАП, який, не зважаючи на значний масив критичних зауважень, все ж є «головною скрипкою» в даному «оркестрі», визначаючи основоположні поняття та визнаючи суб'єктів даних відносин.

За умов постійних змін політико-економічного курсу України, розвитку ринкових відносин та постійного виникнення нових видів суспільних відносин чинне адміністративне законодавство вже давно не відображає потреб сучасності і містить переважно застарілий радянський підхід, а отже, потребує так званої реконструкції, якщо не повного оновлення власного наповнення, при чому як матеріального, так і процесуального.

Серед вчених-адміністративістів неодноразово висловлювалася думка щодо внесення змін до чинного адміністративного законодавства та прийняття абсолютного нового КУпАП, адже старий все більше і більше зазнає нищівної критики як з боку науковців, так і практиків. Зокрема, дехто із вчених звертає увагу на недосконалість кодексу, а саме на те, що концепція адміністративного права базується в основному на невідповідності сучасній ідеології, а отже, втрачає власне значення інструменту забезпечення законності³. Це ще раз підтверджує тезу, відповідно до якої галузь адміністративного права та власне адміністративно-деліктні відносини потребують невідкладного, системного й грамотного реформування, передусім із застосуванням зарубіжного досвіду та його імплементації.

Актуальність та своєчасність реформування чинного адміністративного законодавства (передусім адміністративно-деліктного) підтверджують також і прийняті підзаконні нормативні акти, серед яких: Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”» від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 та План заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2008 р. № 1153-р., де у підпункті 2.3 Міністерству юстиції, Міністерству внутрішніх справ, Міністерству оборони, Міністерству фінансів, Міністерству економіки, Службі безпеки України, Державній податковій адміністрації за участю Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права, Верховного Суду та Генеральної прокуратури України доручено розробити й подати в установленому порядку проект Кодексу України про адміністративні проступки⁴. Однак очевидно, що наразі відбувається відверте затягування процесу підготовки та прийняття проекту нового Кодексу про адміністративні проступки. У вищезазначеному плані термін, а саме «протягом шести місяців після прийняття Кримінального процесуального кодексу України», є досить неконкретизованим.

Найважливішими проблемами існуючого КУпАП, на думку Т. Гуржія, є:

- дискусійність назви;
- невідповідність значної частини передбачених КУпАП проступків сфері публічного адміністрування;
- не виправдане розширення кола джерел адміністративно-деліктного права;
- дублювання окремих положень Кримінального кодексу України;
- покладення деяких процесуальних повноважень на приватних суб'єктів;
- невідповідність штрафних санкцій адміністративно-деліктних норм сучасним соціально-економічним умовам⁵.

Деяко більш загальну позицію демонструє О. Банчук, який серед основних проблем правового регулювання адміністративно-деліктних відносин виокремлює:

- наявність розпорошеності та несистемності адміністративно-деліктного законодавства;
- еkleктичність (поєднання різнорідних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративного деліктного законодавства;
- застарілість основних інститутів адміністративного деліктного права⁶.

Даний список не є вичерпним, що визначає основні недоліки чинного КУпАП. Окремі вчені зазначають: «важливою прогалиною діючого адміністративного законодавства залишається відсутність чіткої системи адміністративних стягнень, що застосовуються до юридичних осіб. Єдиним систематизованим актом, що встановлює відповідальність юридичних осіб, є Господарський кодекс України».

Слід наголосити, що раніше вчені-адміністративісти робили спроби напрацювання якісно нового кодифікованого акта, а саме, за ініціативою КМУ у 2004 р. було направлено новий проект Кодексу України про адміністративні проступки, що був сконструйований такими адміністративістами, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, В. Стефанюк та іншими.

Здійснюючи змістове дослідження проекту, слід вказати на низку позитивних моментів, які він передбачав, а саме:

- назва проекту більш повно та чітко відображає його змістове наповнення;
- відповідно до проекту Кодекс України про адміністративні проступки мав стати основним джерелом адміністративно-деліктного права;
- запозичуються з кримінального права нові інститути для адміністративного права, а саме: інститут співучасті та інститут замаху у вчиненні адміністративних проступків;

– збільшення строку давності при притягненні до відповідальності за вчинення адміністративного проступку (стягнення може бути накладено протягом трьох місяців з дня вчинення (виявлення) правопорушення);

– наведено офіційне визначення понять «адміністративна відповідальність», «адміністративний проступок», «кримінальний проступок» тощо;

– в окремий розділ Кодексу виділено так звані кримінальні (або підсудні) проступки.

Однак не обійшлося і без суперечності окремих положень проекту Конституції України та деяких міжнародних нормативних актів, ратифікованих Верховною Радою України, не узгодженості з іншими законами України.

Наразі все частіше трапляються випадки вирішення окремих процесуальних питань щодо порядку застосування адміністративних стягнень на юридичних та фізичних осіб на рівні відомчих правових актів⁷, що навряд чи можна віднести до нормальних явищ, якщо тільки вони не конкретизують діяльність із застосування процесуальних норм, що містяться в законі, і не суперечать їм. В іншому випадку порушується принцип розмежування повноважень між різними гілками влади, адже Конституція України не передбачає законотворчу діяльність окремих органів виконавчої влади або їх посадових осіб, включаючи членів Уряду, за винятком права законодавчої ініціативи. Безумовно, розмежування повноважень між законодавчими та виконавчими органами державної влади, що закріплені в Конституції України, слід розглядати як фундаментальний принцип організації влади в нашій країні. Доречно навести думку, висловлену в кінці XIX ст. одним із основоположників сучасного адміністративного права І. Тарасовим: «Очевидно, органи, що видають закони, суть і найкраще виконання їх, але в дійсності це не так, адже закон є засобом для виконання... тобто не виконання існує для закону, а навпаки закон для виконання... Видання законів і їх виконання мають бути розмежовані, а виконавча або адміністративна влада має бути єдиним цілим, в якому множинність і різноманітність у виконанні зводяться до єдності»⁸.

Безумовно, законодавчому органу складно стежити та своєчасно реагувати на зміни в суспільстві. У зв'язку з цим пробіли в законодавстві могли б успішно заповнювати органи виконавчої влади, використовуючи інститут делегованого законодавства⁹, однак для правозастосування подібної практики необхідне внесення відповідних змін в Конституцію України, що є досить перспективним та актуальним питанням.

Окрім того, необхідно чітко визначити, з яких питань і в якому порядку виконавчі органи державної влади можуть видавати нормативно-правові акти, а також випадки, коли застосовувані ними підзаконні акти вправі вносити корективи в чинне законодавство, особливо за умов, що не терплять відстрочки, за надзвичайних ситуацій. При цьому акти управління, що носять надзвичайний характер, за усунення причин, що викликали їх прийняття, повинні або відмінитися, або підтвердитися відповідними законами.

Сфера адміністративно-правового регулювання в силу власного розвитку зазнає постійних змін, відображаючи рівень розвитку державно-управлінських суспільних відносин. Виявляються якісно нові із них, що були раніше не відомими та не врегульованими (наприклад: відносини децентралізації влади), виникає необхідність у встановленні нових або в удосконаленні вже існуючих правил, наприклад, у галузі охорони навколишнього середовища.

При цьому категорія «правове регулювання», будучи важливим засобом впливу на суспільні відносини в бажаному для суспільства напрямі, не має бути самоціллю. Вона необхідна і виправдана лише тоді, коли здатна здійснювати серйозні зміни в розвитку самих фактичних відносинах між конкретними суб'єктами права»¹⁰. Дійсно, якщо нормативно-правовий акт було спрямовано на врегулювання певних суспільних відносин, але на практиці він не діяв, ефект від його прийняття нікчемний, і сфера суспільних відносин так і залишилася нерегульованою або неповністю врегульованою, не зважаючи на існування такого закону.

Побудова і функціонування правової держави передбачає не декларування, а реальне визнання людини найвищою цінністю. І підтвердження цього має стати практика, коли надаючи органам адміністративної юрисдикції ті або інші права, які спрямовано на вирішення ситуації адміністративно-деліктного характеру, законодавець «зобов'язаний подбати про закріплення належних процедур, що гарантують право громадян на захист і забезпечують можливість подальшої перевірки законності» діяльності відповідних органів, їх посадових осіб. Необхідність цього обумовлена й тим, що далеко не кожна адміністративно-правова матеріальна норма у сфері охорони суспільного порядку має належну процесуальну форму.

Закон завжди має прийматися з урахуванням повного і точного вивчення суспільних відносин, які він покликаний регулювати, але водночас створює умови для становлення та розвитку таких відносин. Він має «спонукати» (а не примушувати) до суспільних змін¹¹. Не випадково, на думку С. Алексєєва, «регулювати (в соціальному житті) – означає визначати поведінку людей та їх колективів, давати йому направлення функціонування та розвитку, вводити його у певні рамки, цілеспрямовано його упорядковувати»¹².

На якісно новий рівень сьогодні виходить проблема забезпечення основоположного принципу невідворотності покарання, виконання якого можливе лише за умов напрацювання сучасного механізму штрафних санкцій, в частині, підвищення ефективності контрольно-наглядових функцій¹³.

З огляду на проведене дослідження варто зазначити, що правове регулювання адміністративно-деліктних відносин у сфері використання та охорони природних ресурсів слід віднести до спільного ведення органів законодавчої та виконавчої влади. Подальший розвиток правового регулювання адміністративно-деліктних відносин має ґрунтуватися на обох рівнях відповідно до принципів ієрархії, раціоналізації тощо. Окрім того, надзвичайно важливим сьогодні є прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки.

Нормативно-правовий зміст адміністративно-деліктних відносин у сфері використання та охорони природних ресурсів включає: законодавчий характер, нормативно-правові акти, що закріплюють заходи адміністративного примусу та адміністративної відповідальності; підзаконний характер, підзаконні нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України, Міністерства екології та природних ресурсів України, відомчі акти, що регулюють питання виявлення адміністративних деліктів; процедурний характер, нормативно-правові акти, що містять адміністративно-процесуальні норми, які регламентують провадження у справах про адміністративні делікти та виконання призначених адміністративних стягнень.

¹ Офіційні дані Державної служби статистики України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>

² Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

³ Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В. К. Колпаков. – К., 2005. – С. 248–251.

⁴ Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів : Указ Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 12. – Ст. 486.

⁵ Гуржій Т. Правове регулювання адміністративно-деліктних відносин: перспективи розвитку / Т. Гуржій // Вісник прокуратури. – 2008. – № 8 (86). – С. 92–99.

⁶ Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / авт.-упоряд. О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с. – С. 127.

⁷ Киричук И. Б. Организация и деятельность органов внутренних дел как предмет правового регулирования (вопросы теории): дисс. ... канд. юрид. наук / И. Б. Киричук. – М., 1991. – С. 60.

⁸ Тарасов И. Т. Краткий курс административного права / И. Т. Тарасов. – Ярославль, 1888. – Т. 1. – С. 178.

⁹ Акимова И. К. Делегированное законодательство в Российской Федерации / И. К. Акимова // Юрист. – 1998. – № 9. – С. 39–43.

¹⁰ Киричук И. Б. Вказана праця.

¹¹ Завадская Л. Н. Концепция закона: отрицание отрицания / Л. Н. Завадская // Теория права: новые идеи. – М.: ИГПАН, 1993. – Вып. 3. – С. 7.

¹² Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М., 1993. – С. 30.

¹³ Шульга Е. В. Отдельные аспекты совершенствования административно-деликтных отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов / Е. В. Шульга // *Legea Si Viata. Revista Stiintifico-practica*. Ianuarie. – 2015. – С. 117–119.

Резюме

Іванов Ф. О. Адміністративно-деліктні відносини у сфері використання та охорони природних ресурсів: особливості правового регулювання.

У статті розглядаються особливості правового регулювання адміністративно-деліктних відносин в Україні. Здійснюється аналіз нормативно-правових основ адміністративно-деліктних відносин у сфері природокористування. З огляду на архаїчний характер ряду положень, колізійність та безсистемність нормативних актів, покликаних регулювати адміністративно-деліктні відносини у сфері використання та охорони природних ресурсів та змін до них, запропоновано окремі шляхи подальшого вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: адміністративний делікт, адміністративно-деліктні відносини у сфері використання та охорони природних ресурсів, адміністративна відповідальність, використання та охорона природних ресурсів.

Резюме

Іванов Ф. А. Административно-деликтные отношения в сфере использования и охраны природных ресурсов: особенности правового регулирования.

В статье рассматриваются особенности правового регулирования административно-деликтных отношений в Украине. Осуществляется анализ нормативно-правовых основ административно-деликтных отношений в сфере природопользования. Учитывая архаический характер ряда положений, коллизийность и бессистемность нормативных актов, призванных регулировать административно-деликтные отношения в сфере использования и охраны природных ресурсов и изменений в них, предложены отдельные пути дальнейшего совершенствования административно-деликтного законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: административный деликт, административно-деликтные отношения в сфере использования и охраны природных ресурсов, административная ответственность, использование и охрана природных ресурсов.

Summary

Ivanov F. Administrative and delict relations in the field of use and protection of natural resources: peculiarities of legal adjustment.

In this article the peculiarities of legal regulation of administrative and tort relations in Ukraine are considered. An analysis of the legal and regulatory framework for administrative and tort relations in the field of nature management is underway. Taking into account the archaic nature of a number of provisions, the collision and unsystematic regulations designed to regulate administrative and tort relations in the field of use and protection of natural resources, and changes to them, separate proposals for further improvement of administrative and tort law in this area are proposed.

Key words: administrative delinquency, administrative and tort relations in the sphere of use and protection of natural resources, administrative liability, use and protection of natural resources.