

УДК 349.6

Лошицький М. В., професор кафедри адміністративного права і процесу НАВС, д.ю.н., доцент

### Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього природного середовища

Стаття присвячена дослідженню юридичної природи адміністративно-правових засобів охорони навколишнього природного середовища. Аналізується формування поняття адміністративно-правових засобів у сучасному теоретико-правовому дискурсі. Автором з'ясовано сутність та зміст адміністративно-правових засобів охорони навколишнього природного середовища.

**Ключові слова:** засоби, правові засоби, адміністративно-правові засоби, охорона, навколишнє природне середовище.

Статья посвящена исследованию юридической природы административно-правовых средств охраны окружающей природной среды. Анализируется формирование понятия административно-правовых средств в современном теоретико-правовом дискурсе. Автором выяснена сущность и содержание административно-правовых средств охраны окружающей природной среды.

**Ключевые слова:** средства, правовые средства, административно-правовые средства, охрана, окружающая природная среда.

The article is devoted research of legal and administrative means to guard of natural environment. We analyze the formation of the concept of administrative and legal means in the modern theoretical and legal discourse. The author distinguishes the characteristics of administrative and legal means to guard of natural environment.

**Keywords:** facilities, legal facilities, legal and administrative facilities, guard, natural environment.

**Актуальність теми.** Встановлені державою норми і правила раціонального природокористування та охорони довкілля в силу будь-яких причин не завжди виконуються і дотримуються. Завжди є особи (фізичні чи юридичні), які за певних обставин порушують норми природоохоронного законодавства. Навіть незважаючи на наявність в українському законодавстві численних правових актів, що регулюють питання користування та охорони навколишнього природного середовища, кількість порушень у названій сфері не зменшується. Об'єктивною передумовою подолання таких негативних явищ, недопущення завдання шкоди довкіллю, запобігання забрудненню атмосферного повітря, води, надр тощо, а також припинення порушень природоохоронного законодавства та притягнення винних у зв'язку із цим осіб до юридичної відповідальності, є застосування державою певного набору адміністративно-правових засобів. Останні виступають дієвим інструментом забезпечення законності та дисципліни за всіма напрямками природоохоронної діяльності. Основний зміст такої діяльності у сфері охорони навколишнього природного середовища полягає у виявленні всіх випадків порушення законів і підзаконних актів та притягненні винних до юридичної відповідальності, в усуненні причин та умов, що сприяють порушенню норм, правил, нормативів і стандартів у галузі охорони навколишнього природного середовища.

**Стан наукового дослідження.** Юридичну природу адміністративно-правових засобів як найбільш дієвих способів адміністративно-правового впливу на ті чи інші явища правової дійсності, а також можливість застосування їх на практиці у різних сферах життєдіяльності розкривають у своїх працях такі фундамен-

талісти адміністративного права, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Т.О. Коломєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Р.С. Мельник, О.І. Остапенко та ін. Окремі питання досліджуваної теми розглядаються в межах дисертаційних досліджень А.В. Жуйкова, І.Ю. Капустіна, А.В. Постоева, О.Ю. Салманової тощо. Аналіз наукових доробок вчених дозволяє стверджувати, що спеціальних досліджень, спрямованих на вивчення всього комплексу адміністративно-правових засобів охорони навколишнього природного середовища не проводилося, зазначена тематика не була повноцінно вивчена в теоретико-методологічних роботах з адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи вищезазначене, метою статті є визначення місця адміністративно-правових засобів в механізмі охорони навколишнього природного середовища, а також дослідження юридичної природи у нерозривному зв'язку з аналізом їх базових складових.

Отже, законність та дисципліна у сфері охорони навколишнього середовища забезпечується багатьма правовими засобами. З етимологічної точки зору слово «засіб» означає «прийом; спосіб; якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі» [1, с. 326]. У теорії права до правових засобів прийнято відносити юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правостановлючі веління і приписи, акти правозастосовчих органів і т.п. [2, с. 12-19.]. Важлива роль в системі зазначених засобів відводиться засобам адміністративно-правового характеру, які за своїм розмаїттям складають найбільш численну групу поряд з іншими (кримінально-правовими, цивільно-правовими тощо). У зв'язку з цим доречно навести думку О.Ю. Салманової, що адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у різноманітних галузях на міцній нормативній основі [3, с. 25].

Аналіз юридичної літератури, присвяченої проблемам охорони довкілля, свідчить, що вчені у переважній більшості під адміністративно-правовими засобами, спрямованими на боротьбу з порушеннями природоохоронних норм, розуміють, в першу чергу, заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення [4, с. 281-282]. Звичайно така позиція вчених є цілком обґрунтованою та достатньо виправданою, адже застосування адміністративно-примусових заходів є на сьогодні одним з найбільш ефективних напрямків охорони навколишнього природного середовища. Однак, звертаючись більш предметно до досліджуваної сфери, слід констатувати, що адміністративно-правові засоби охорони навколишнього середовища включають не тільки заходи адміністративного примусу, але й дещо інше.

Так, деякі вчені до заходів правової охорони природних об'єктів відносять: встановлення та удосконалення правил і правових норм; їх виконання, дотримання і застосування; державне управління; планування, контроль і нагляд; встановлення охоронних зон; застосування заходів заохочення і відповідальності тощо [5, с. 39]. М.І. Малишко, наприклад, виділяє деякі самостійні напрямки (засоби) правової охорони та управління якістю повітряного середовища: а) організація і проведення спостережень за станом атмосферного повітря; б)

проведення нормування і контролю за викидами забруднюючих речовин в атмосферу; в) розробка планів з охорони повітряного басейну та експертизи проектів розміщення і будівництва господарських об'єктів в частині охорони атмосферного повітря; г) здійснення державного контролю за виконанням заходів, норм і правил з охорони повітря [6, с. 161].

Важливо також нагадати про постанову Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1147, якою затверджено перелік видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів (наприклад, будівництво дослідних та дослідно-промислових установок для розроблення методів очищення газів, що відводяться від джерел шкідливих викидів в атмосферу; розроблення та виготовлення систем і приладів контролю та оснащення ними стаціонарних джерел викидів шкідливих речовин в атмосферу та пунктів контролю і спостереження за забрудненням атмосферного повітря; спорудження і оснащення контрольно-регулювальних пунктів для перевірки і зниження токсичності відпрацьованих газів транспортних засобів тощо). Але більшість з них можуть розглядатись переважно як заходи організаційно-технічного характеру і ніяк не правового.

Автори підручника «Адміністративне право України» (за ред. В.Б. Авер'янова, 2005 р.) серед адміністративно-правових засобів державного впливу, які органи виконавчої влади можуть застосовувати при здійсненні державної політики в екологічній сфері, виділяють: дозволи на використання природних ресурсів; ліцензії на здійснення певних видів діяльності; погодження діяльності; надання дозволів та відводів; реєстрацію та постановку на облік; надання висновків екологічної експертизи; встановлення нормативів використання; обмеження або припинення діяльності тощо [7, с. 206].

На нашу думку, окреме місце серед всіх вищевикладених засобів займає державний контроль за охороною навколишнього середовища, адже його метою є не тільки отримання оперативної-аналітичної інформації про фактичний стан справ на підконтрольних об'єктах, виявлення і припинення різних правопорушень і відхилень від заданих параметрів, але і аналіз причин та умов, що породжують відповідні порушення, а також коректування діяльності цих органів з метою підвищення ефективності здійснюваної ними управлінської, правоохоронної та правозабезпечувальної діяльності [8, с. 257-258]. Значення контролю у боротьбі із забрудненням довкілля важко переоцінити, оскільки його проведення дозволяє: по-перше, визначити стан забруднення довкілля та шкідливий вплив на нього інших факторів; по-друге, встановити джерела забруднення та інші небажані фактори; по-третє, попереджати появу нових джерел забруднення і вживати заходів для ліквідації їх шкідливого впливу; по-четверте, перевірити ефективність дотримання норм і правил з охорони навколишнього середовища і виконання відповідних заходів; по-п'яте, забезпечити дотримання законності у цій сфері шляхом адміністративного впливу та інших форм юридичної відповідальності [9, с. 18]. Отже контроль, як й інші адміністративно-правові засоби, виступає ефективним інструментом у правовій охороні навколишнього середовища.

Слід також зауважити, що деякими українськими вченими-адміністративістами разом з державним екологічним контролем і наглядом пропонується виділяти екологічний моніторинг та екологічну експертизу [10, с. 494-496], але, на наш погляд, це є не зовсім доцільним, адже останні два заходи прийнято розглядати невід'ємно від контролю та в переважній більшості як його специфічні види.

Іншим адміністративно-правовим засобом охорони навколишнього середовища є заходи переконання. Зокрема, це заходи виховного, заохочувального, роз'яснювального характеру, які спрямовані на формування у осіб (громадян, посадових осіб), що можуть у процесі виконання тієї чи іншої діяльності завдати шкоди повітрю, розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що основними формами переконання, які застосовуються при забезпеченні виконання загальнообов'язкових правил у сфері охорони навколишнього середовища, можуть виступати:

виховання (правове, економічне, моральне);

пропагування, роз'яснення сутності нормативних актів, що регулюють повітряноохоронні відносини;

інструктаж власників або уповноважених ними органів підприємств, установ, організацій та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності, які зобов'язані забезпечувати переробку, утилізацію та своєчасне вивезення відходів, що забруднюють навколишнє середовище;

заохочення та стимулювання (наприклад, законодавець передбачає надання підприємствам, установам, організаціям та громадянам - суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на атмосферне повітря (ст. 22 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»);

публічна критика господарюючих суб'єктів, які не дотримуються вимог законодавства України про навколишнього середовища.

Тісно з заходами переконання пов'язана профілактика порушень екологічного законодавства. Не викликає жодного сумніву той факт, що будь-яке правопорушення легше попередити, ніж потім намагатися ліквідувати його наслідки. Як відомо прикладів штучного поліпшення якості довкілля майже не має, як і не існує, нажаль спеціальних досліджень профілактики порушень законодавства про охорону навколишнього середовища.

В цілому метою профілактики у зазначеній сфері є своєчасне виявлення причин та умов, які сприяють скоєнню правопорушень в екологічній сфері, а також у виявленні факторів, які перешкоджають вчиненню цих правопорушень; в усуненні безпосередніх причин та умов, які сприяють вчиненню названого виду правопорушень.

До профілактичних заходів, спрямованих на охорону навколишнього середовища, належить регулювання умов проектування, будівництва та реконструкції підприємств та інших об'єктів, які впливають або можуть впливати на стан довкілля. До профілактичних заходів також належать: стандартизація і нормування в галузі охорони довкілля; заходи стосовно дотримання вимог щодо охорони навколишнього середовища під час впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, застосування нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем; переведення транспортних та інших пересувних засобів і установок на менш токсичні види палива; раціональне планування та забудова населених пунктів з

дотриманням нормативно визначеної відстані до транспортних шляхів; виведення з густонаселених житлових кварталів за межі міста транспортних підприємств, вантажного транзитного автомобільного транспорту; поліпшення стану утримання транспортних шляхів і вуличного покриття; впровадження в містах автоматизованих систем регулювання дорожнього руху; удосконалення технологій транспортування і зберігання палива, забезпечення постійного контролю за якістю палива на нафтопереробних підприємствах та автозаправних станціях; впровадження та вдосконалення діяльності контрольних-регулювальних і діагностичних пунктів та комплексних систем перевірки нормативів екологічної безпеки транспортних та інших пересувних засобів і установок тощо.

Незважаючи на різноманітність профілактичних заходів та важливості методу переконання, досягти бажаного результату у справі охорони навколишнього середовища вдається в основному застосуванням заходів адміністративного примусу.

Будучи за своєю соціально-правовою природою органічною складовою державного примусу, адміністративний примус виділяється найбільшою питомою вагою, високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб держави [11, с. 276]. Його визначають як застосування відповідними суб'єктами щодо осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення [12, с. 35].

У сфері охорони довкілля адміністративний примус прийнято визначати як метод впливу багаточисленними, спеціально на те уповноваженими органами (посадовими особами) на поведінку суб'єктів, що полягає у встановлених адміністративно-правовими нормами негативних наслідків особистого чи організаційного характеру, які спрямовані на виправлення та перевиховання правопорушників, а також попередження настання шкідливих наслідків для навколишнього середовища і здоров'я людей [13, с. 10].

У переважній більшості вчені, як було вже зазначено, поділяють заходи адміністративного примусу на три групи: адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення.

Адміністративно-запобіжні заходи в спеціальній літературі та в практичній діяльності розглядаються як комплекс взаємопов'язаних засобів впливу морального, фізичного, організаційно-правового характеру, які дають можливість виявляти та не допускати правопорушення. Адміністративно-запобіжні заходи в системі заходів адміністративного примусу займають самостійне місце, що обумовлене виконанням ними правоохоронних функцій та власною профілактичною спрямованістю. На відміну від заходів адміністративного припинення вони не переривають безпосередньо правопорушення, а попереджують, відвертають його вчинення [12].

Напревеликий жаль, у досліджуваній нами сфері продовжують скоюватися реальні порушення, які загрожують навколишньому середовищу, завдають йому шкоди. За таких умов виникає необхідність застосування іншої групи заходів адміністративного примусу — заходів адміністративного припинення.

Застосування заходів адміністративного припинення виникає в момент

виникнення реальної протиправної ситуації в разі, коли використання запобіжних заходів стає недоцільним, не забезпечить бажаних результатів. Нагальний характер застосування цих заходів дозволяє своєчасно усунути протиправну ситуацію, ліквідувати протиправну поведінку, попередити шкідливі наслідки, які могли б настати, якби правопорушення чи інша дія, яка підпадає під ознаки правопорушення, але ним не визнається, не була б припинена [14, с. 27].

Цілком виваженою є позиція Р.С. Мельника, який під заходами адміністративного припинення розуміє примусове припинення протиправних дій, що мають ознаки адміністративного правопорушення, а в деяких випадках і злочину, спрямоване на недопущення шкідливих наслідків протиправних дій та природних сил і на забезпечення застосування до винних осіб адміністративних стягнень, а у виключних випадках – кримінальних покарань [14, с. 32-33].

На думку Т.О. Коломоєць, метою застосування заходів адміністративного припинення є: припинення правопорушення; створення умов для подальшого притягнення винних осіб до відповідальності; усунення шкідливих наслідків правопорушення; відновлення попереднього правомірного стану; запобігання вчиненню нових правопорушень [15, с. 20].

Останню групу заходів адміністративного примусу, застосовуваних у повітряно-охоронній сфері, становлять адміністративні стягнення. Характерною особливістю адміністративних стягнень є те, що вони, на відміну від інших заходів, мають за мету покарання особи, до якої застосовуються, вони є заходами карального характеру та передбачають встановлення вини правопорушника, як обов'язкової умови їх застосування.

Ще одну групу адміністративно-правових засобів охорони навколишнього середовища становлять заходи відновлювального характеру, пов'язані з обов'язками підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності щодо охорони навколишнього середовища. Так, наприклад, якщо ці суб'єкти здійснюють викиди забруднюючих речовин або впливи фізичних та біологічних факторів, що можуть призвести до виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру або до надзвичайних екологічних ситуацій, то вони зобов'язані заздалегідь розробити та погодити спеціальні заходи щодо охорони атмосферного повітря (стаття 15 Закону України «Про охорону атмосферного повітря»).

Останнім часом звертається також увага на важливість застосування у сфері охорони навколишнього середовища заходів організаційно-економічного характеру, що, на наше переконання, заслуговує підтримки. Зокрема, мова йде про такі засоби, як: збір за забруднення навколишнього природного середовища; відшкодування збитків, заподіяних внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього середовища; надання підприємствам, установам, організаціям та громадянам - суб'єктам підприємницької діяльності податкових, кредитних та інших пільг у разі впровадження ними маловідхідних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, застосування заходів щодо регулювання діяльності, що впливає на клімат, здійснення інших природоохоронних заходів з метою скорочення викидів забруднюючих речовин та зменшення рівнів впливу фізичних і біологічних факторів на навколишнє середовище; участь держави у фінансуванні екологічних заходів і будівництві об'єктів екологічного призначення.

**Висновок.** Отже, вивчення юридичної літератури та чинного законодавства,

дозволяє зробити висновок, що до адміністративно-правових засобів охорони навколишнього середовища крім встановлення правових норм, правил, нормативів і стандартів, належать: державний контроль за охороною навколишнього середовища; заходи переконання; заходи адміністративного примусу, що застосовуються з метою попередження, припинення правопорушень в галузі охорони навколишнього середовища та притягнення винних до адміністративної відповідальності, а також відновлювальні заходи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. . – К. : Ірпінь : Перун, 2001. . – 1440 с.
2. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. . – № 6. – С. 12-19.
3. Салманова О. Ю. Адміністративно-правові засоби забезпечення міліцією безпеки дорожнього руху : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. Ю. Салманова ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2002. – 232 с.
4. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР : учебник / В. В. Петров. – М. : Юрид. лит., 1984. – 384 с.
5. Сельскохозяйственное, природоресурсовое законодательство и правовая охрана природы : учебник / под ред. Р. Д. Боголепова, И. Ф. Панкратова. . – М. : Юрид. лит., 1989. . – 368 с.
6. Малышко Н. И. Управление качеством воздушной среды и вопросы его совершенствования / Н. И. Малышко // Охрана окружающей среды: управление, право: сб. науч. тр. / Акад. наук УССР, Ин-т государства и права : [редкол. : Ю. С. Шемшученко (пред.) и др]. “ К. : Наук. думка, 1982. . – С. 160-161.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. [для юрид. спец. вищ. навч. закл.] : у 2 т. / В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. А. Грицяк та ін. ; Нац. акад. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; редкол. : В. Б. Авер'янов та ін. – К. : Юрид. думка, 2009. – Т. 2: Особлива частина. . – 617 с.
8. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – 2-е изд.. – Х. : Одиссей, 2002. . – 287 с.
9. Малышко Н. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха / Н. И. Малышко. . – К. : Наук. думка, 1982. – 131 с.
10. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. . – Х. : Одиссей, 2004. – 880 с.
11. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. . – К. : Юрінком Інтер, 2004. . – 528 с.
12. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / А. Т. Комзюк ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 345 с.
13. Петров Ю. А. Административное принуждение в области охраны окружающей среды : учеб. пособие / Ю. А. Петров ; Ленинград. гос. ун-т им. А. А. Жданова. . – Л. : ЛГУ, 1985. . – 68 [2] с.
14. Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління ; адміністративне право і процес; фінансове право» / Р. С. Мельник ; Нац. ун-т внутр. справ. . – Х., 2002. – 211 с.
15. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України : автореф. дис.... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Т. О. Коломоєць ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – 43 с.