

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО-ПРАВОВОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPERVISION (CONTROL) IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Сівак О.В., асистент кафедри юриспруденції

Чернівецький інститут Міжнародного гуманітарного університету

В сучасних умовах розуміння важливості екологічних проблем та охорони навколишнього природного середовища досягло одного з найвищих рівнів. Про це свідчить той факт, що на порядку денному питання не лише охорони навколишнього середовища, а і його безпосереднього захисту. Природоохоронна діяльність посіла важливе місце у політиці багатьох держав, стала цариною міжнародних взаємин. Тому проблема докорінних змін у ставленні до проблеми освоєння та використання навколишнього середовища набула особливої актуальності. Особливе значення має робота, спрямована на попередження негативного впливу діяльності людини на природу на протидію концепції ліквідації її наслідків. Така адміністративно-правова охорона навколишнього природного середовища має бути підпорядкована певним закономірностям, тенденціям, які в сукупності утворюють принципи даної діяльності.

З врахуванням проведеного дослідження зроблено декілька висновків, що покладені в основу авторського визначення принципів адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Під принципами адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища слід розуміти керівні ідеї та основні засади державного регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, що визначають вимоги до такого нагляду (контролю), структури, організації та процесу його здійснення, є основними у формуванні мотивів правомірної поведінки суб'єктів екологічних правовідносин, ґрунтуються на соціальних потребах населення у вказаному напрямку та формують внутрішнє переконання стосовно необхідності дотримуватися законів та інших нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування.

Звернено увагу на значення правових принципів адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища та констатовано, що вказані принципи не можуть бути сталими, вони змінюються відповідно до потреб суспільства.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, охорона, принципи, загальні принципи, спеціальні принципи.

In modern conditions, the understanding of the importance of ecological problems and environmental protection has reached one of the highest levels. This is evidenced by the fact that on the agenda is not only environmental protection, but also its direct protection. Nature protection activity has taken an important place in the politics of many states, has become the realm of international relations. Therefore, the problem of fundamental changes in the attitude to the problem of development and use of the environment has become especially urgent. Of particular importance is the work aimed at preventing the negative impact of human activity on nature, as opposed to the concept of eliminating its consequences. Such administrative and legal protection of the natural environment must be subject to certain laws and trends, which collectively form the principles of this activity.

Taking into account the conducted research, several conclusions were made, which are the basis of the author's definition of the principles of administrative and legal supervision (control) in the field of environmental protection. The principles of administrative and legal supervision (control) in the field of environmental protection should be understood as the guiding ideas and basic principles of state regulation of supervision (control) in the field of environmental protection, which determine the requirements for such supervision (control), structure, organization and process its implementation, are fundamental in the formation of motives for the lawful behavior of subjects of environmental legal relations, are based on the social needs of the population in the specified direction and form an internal conviction regarding the need to comply with laws and other legal acts in the field of environmental protection and nature use.

Attention was drawn to the importance of legal principles of administrative and legal supervision (control) in the field of environmental protection and it was stated that these principles cannot be permanent, they change according to the needs of society.

Key words: natural environment, protection, principles, general principles, special principles.

Постановка проблеми. Не дивлячись на накопичений досвід у досліджуваній проблематиці, потребують удосконалення загальні положення про принципи адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища. Викладене зумовлює актуальність та важливість обраної теми дослідження як для розвитку загальнонаукового уявлення про принципи адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища, так і для вирішення практичних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальнонауковим теоретичним підґрунтям при дослідженні принципів адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища стали праці провідних фахівців у галузі адміністративного та екологічного права: В.Б. Авер'янова, Н.І. Золотарьової, Г.І. Балюк, І.П. Голошніченка, Ю.П. Битяка, Р.А. Калюжного, В.В. Іванюшенка, В.І. Курила, В.О. Литвиненко, Л.П. Коваленко, В.М. Комарницького, В.О. Ліпкан, В.В. Петрова, Ю.С. Шемшученка, К.А. Рябець, О.М. Хімич, В.І. Андрейцева, С.О. Боголюбова, В.М. Яковлева та ін.

Метою даної статті є визначення поняття принципів адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Їх особливостей та класифікації.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до загальноприйнятого розуміння принципів права, вказане поняття необхідно розуміти, як керівні засади, які визначають зміст і спрямованість правового регулювання суспільних відносин [1, с. 34]. Наприклад, О.М. Бандурка у своїх працях зауважує, що принципи права – це об'єктивно зумовлені нормативні засади, що є своєрідним відображенням законів і закономірностей суспільного розвитку, соціальних потреб, цінностей, законів і закономірностей управління, закріплені в Основному Законі, в юридичних актах у вигляді керівних правил і норм поведінки, що відповідають цілям діяльності системи управління й визначають вимоги до системи, структури, організації та процесу управління [2, с. 39-40].

Як справедливо зазначає А.М. Колодій, принципи – це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних, власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рядів [3, с. 3]. Ю.П. Битяк пропонує розуміти під принципами права вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст системи права відповідно до окремої галузі. Як справедливо зазначає вчений принципи права можуть існувати

та мати значення для встановлення правого регулювання тільки при систематичному їх застосуванні при вчиненні активного регулювання правовідносин, що виникають у суспільстві. Вказані керівні ідеї не можуть існувати поза межами активного правозастосування у реальному суспільному житті [4, с. 33].

Як зазначають Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С.В., важливу роль у регулюванні екологічних відносин належить принципам екологічного права, під якими розуміються основні системо-утворюючі ідеї, закріплені в загально-правовій і екологічній доктринах держави, інших основних джерелах і нормах екологічного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей екологічної політики держави і що знаходять свою реалізацію в екологічних відносинах [5].

У своєму дослідженні з державного управління Г. Атаманчук вироблено загальні вимоги, яким повинні відповідати принципи права. Зокрема, автор вказує, що останні мають відображати головні, пріоритетні, об'єктивні та сталі закономірності, які виникають в процесі регулювання суспільних відносин, останні повинні бути загальними та відображати своєрідність та винятковість [6, с. 188]. Принципи екологічного права – це виражені в його нормах основоположні ідеї, засади, риси, відповідно до яких здійснюється регулювання екологічних відносин. Еколого-правові принципи можуть офіційно закріплюватися у законодавстві або виводяться з його змісту [7, с. 21].

Як бачимо, усі науковці зійшлися на тому, що під принципами адміністративного права необхідно розуміти основоположні засади, на основі яких здійснюється відповідна управлінська діяльність.

Зважаючи на те, що принцип у будь-якій діяльності є основоположною ідеєю, що пронизує систему будь-яких знань і субординує їх [8, с. 302], то пропонуємо під принципами адміністративного-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища розуміти закріплені в нормативно-правових актах, об'єктивно зумовлені, основоположні засади та керівні ідеї, які визначають вимоги до структури, процесу, системи суб'єктів під час здійснення адміністративного-правового нагляду чи контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища, їх ефективність та спрямованість, а також вимоги до реалізації громадянами їх прав у цій сфері, попередження, виявлення та припинення порушень і притягнення винних осіб до відповідальності.

Значення принципів полягає в тому, що вони:

1) є гарантіями забезпечення прав і свобод людини та громадянина; синхронізують систему правових норм і забезпечують узгодженість правових інститутів;

2) на основі принципів визначаються основи державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, встановлюють засади діяльності органів державної влади чи їх посадових осіб з охорони навколишнього природного середовища, а також встановлюють їх основні права, обов'язки, обмеження, заборони, відповідальність і деякі інші аспекти такої охорони;

3) є вихідними положеннями для вдосконалення окремих правових інститутів, розвитку процесуальної форми й процесуальних гарантій діяльності;

4) є першоджерелом, що обумовлює порядок здійснення, ефективність, спрямованість і причинність охорони навколишнього природного середовища.

Розвиток теоретичних положень адміністративно-правової науки України про зміст принципів адміністративного права потребує проведення їх класифікації з метою визначення внутрішньої структури та зовнішніх функціональних зв'язків досліджуваного поняття.

Оскільки принципи адміністративного права є похідними від принципів права взагалі, то їм притаманні такі риси: універсальність, нормативність, формальна визна-

ченість, обов'язковість, системність, рівнозначність, об'єктивність та стабільність [9, с. 17].

На сьогодні в юридичній літературі нині відсутні спроби класифікації обсягу поняття «принципи адміністративного права» залежно від різних критеріїв на види, класи тощо. З одного боку, це пояснюється недостатнім розвитком адміністративно-правового вчення, а з іншого – традиційним для радянської адміністративної науки розумінням принципів адміністративного права як принципів державного управління.

Т.О. Коломоєць та П.О. Баранчик у монографії «Принципи адміністративного права» (2012 р.) підсумовують, що в сучасній доктрині адміністративного права існує розмаїття та велика кількість критеріїв класифікації принципів адміністративного права, тому необхідним є узагальнений поділ всіх принципів адміністративного права, який дозволив би охарактеризувати визнані сучасні складові його предмета з можливістю врахування подальшої транс-формації базису адміністративного права. Поділ принципів адміністративного права на загальні, принципи його підгалузей та інститутів дозволить з'ясувати реальний ресурс кожного принципу адміністративного права, а також їх системи, уніфікацію їх назв, черговість їх розташування [10, с. 169].

Так, Ю.Н. Старілов виділяє конституційні принципи та організаційно-функціональні принципи адміністративного права [11, с. 67]. Наприклад, В.Д. Сорокін зазначає, що адміністративне право будується на таких принципах, як: принципи так званого організаційного адміністративного права; принципи державної служби; процесу управління, тобто процесу вчинення адміністративних дій; адміністративно-юрисдикційного процесу; судового процесу щодо захисту прав і свобод громадян від дій і рішень публічного управління, від порушень прав і свобод громадян [12, с. 49].

Автори навчального посібника «Адміністративне право України» за загальною редакцією В.В. Галунька (2011 р.) виокремлюють загальні та спеціально-галузеві принципи адміністративного права. До загальних віднесені: принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, верховенства права, законності, рівності громадян перед законом, демократизму правотворчості й реалізації права, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму і справедливості між державою та людиною. Спеціально-галузеві запропоновано поділяти на основні галузеві принципи адміністративного права (служіння публічній адміністрації суспільству і людині, обмеженість втручання публічної адміністрації в громадянське й особисте життя людини, повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері, зв'язаність публічної адміністрації законом і підконтрольність суду, оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів місцевого самоврядування, гласність, відповідальність, самостійність діяльності публічної адміністрації) і принципи окремих інститутів адміністративного права (принципи державної служби, адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [13, с. 63-70]. Тобто також простежується тенденція до поділу принципів адміністративного права на загальні і спеціально-галузеві, які, у свою чергу, розділені на основні галузеві принципи і принципи окремих інститутів адміністративного права.

Передусім значимо, що правові принципи в галузі охорони навколишнього природного середовища сформульовано на основі висновків науки і практики щодо того, яких основних орієнтирів має дотримуватися виробнича та інша господарська діяльність, наукові дослідження, котрі можуть вплинути на стан довкілля. Ці висновки трансформовані у відповідні законодавчі принципи (норми-принципи). Початок їх формуванню у сучасному

екологічному законодавстві України поклав Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», у складі якого була передбачена ст. 3 «Основні принципи охорони навколишнього природного середовища». Наголосимо, що ці принципи визначалися з урахуванням як вітчизняного, так і міжнародного досвіду, зокрема, тих основних принципів з охорони довкілля, що на той час вже були сформульовані в Декларації з проблем навколишнього середовища, прийнятої на Стокгольмській конференції ООН з навколишнього середовища (червень 1972 року) [14, с. 29].

Принципи адміністративного права не є статичною категорією, вони розвиваються паралельно та одночасно з розвитком адміністративного права, хоча іноді можуть і випереджати його розвиток, формуючи, як наслідок, ключові напрями розвитку останнього.

Принципи адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища є різновидом принципів адміністративного права, то серед них можна виділити загальні (галузеві) та спеціальні. Загальні принципи відіграють основоположне значення, так закріплюють основні положення, що стосуються діяльності всіх сфер. Вони знаходять своє вираження та деталізацію в галузевих принципах адміністративного права, що, у свою чергу, можна поділити на основні та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи адміністративної відповідальності, принципи контролю в державному управлінні, принципи надання адміністративних послуг тощо).

Загальні принципи адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших підзаконних нормативно-правових актах. Серед них можна виділити: принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип верховенства права; принцип законності; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму правотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою та людиною [15, с. 66].

Спеціальні принципи сформувалися відповідно до національних адміністративних традицій та віднайшли своє закріплення у національному законодавстві. Так, в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» в ст. 3 закріплено перелік принципів, які безпосередньо стосуються практичної діяльності щодо охорони довкілля, тому їх можна назвати спеціальними принципами адміністративно-правової охорони.

Таким чином, основними принципами охорони навколишнього природного середовища є:

- а) пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності;
- б) гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей;
- в) запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища;
- г) екологізація матеріального виробництва на основі комплексності рішень у питаннях охорони навколишнього природного середовища, використання та відтворення відновлюваних природних ресурсів, широкого впровадження новітніх технологій; д) збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів;
- е) науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних та соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища;
- є) обов'язковість оцінки впливу на довкілля;
- ж) гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного

середовища, формування у населення екологічного світогляду;

з) науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої діяльності на навколишнє природне середовище;

и) безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності;

і) компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища;

ї) вирішення питань охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів з урахуванням ступеня антропогенної змінності територій, сукупної дії факторів, що негативно впливають на екологічну обстановку;

й) поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища;

к) вирішення проблем охорони навколишнього природного середовища на основі широкого міждержавного співробітництва;

л) встановлення екологічного податку, рентної плати за спеціальне використання води, рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, рентної плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України;

м) врахування результатів стратегічної екологічної оцінки [16].

Переважна більшість цих принципів є принципами правового регулювання охорони навколишнього природного середовища, а інші – пов'язані з розвитком держави, екологічними цілями секторальної політики, реалізації екологічної політики тощо.

У Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» визначено, що реалізація засад державної екологічної політики здійснюється за принципами: відкритості, підзвітності, гласності органів державної влади; участі громадськості у формуванні державної політики; дотримання екологічних прав громадян; заохочення до ведення екологічно відповідального бізнесу та екологічно свідомої поведінки громадян; запобігання екологічній шкоді; міжнародної співпраці та євроінтеграції [17].

З огляду на викладене, під принципами адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища слід розуміти керівні ідеї та основні засади державного регулювання нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, що визначають вимоги до такого нагляду (контролю), структури, організації та процесу його здійснення, є основними у формуванні мотивів правомірної поведінки суб'єктів екологічних правовідносин, ґрунтуються на соціальних потребах населення у вказаному напрямку та формують внутрішнє переконання стосовно необхідності дотримуватися законів та інших нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища та природокористування.

Так, з урахуванням наукових позицій, визначених вище щодо розподілу засад здійснення адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, пропонуємо умовно розділити принципи адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища за їх деталізацією та впливом на суспільні відносини на:

1) загально-соціальні принципи, до яких віднести принципи відкритості, підзвітності, гласності органів державної влади; участі громадськості у формуванні державної політики; дотримання екологічних прав громадян; міжнародної співпраці та євроінтеграції;

2) спеціально-юридичні принципи, до яких віднести: пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість

додержання екологічних нормативів та лімітів використання природних ресурсів при здійсненні господарської, управлінської та іншої діяльності; гарантування екологічно безпечного середовища для життя і здоров'я людей; запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів; обов'язковість оцінки впливу на довкілля; безоплатність загального та платність спеціального використання природних ресурсів для господарської діяльності; компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, а також інші принципи, визначені Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища».

Висновки. Наведена класифікація та перелік принципів не є вичерпним та не претендує на їх однозначність.

Однак наведені нами принципи дають можливість сформулювати загальне уявлення про засади адміністративно-правової охорони навколишнього природного середовища та слугувати своєрідним методологічним орієнтиром для дослідження його адміністративно-правової охорони, що здійснюється відповідно до загальних та спеціальних принципів, які закріплюють основні засади такої управлінської діяльності.

Тому, правові принципи адміністративно-правового нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища є важливими для визначення юридичної моделі екологічної політики в Україні. Ці принципи не можуть бути сталими, вони змінюються відповідно до потреб суспільства щодо забезпечення екологічної безпеки, охорони та раціонального використання природних ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К., Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Сущенко В.Д. Курс адміністративного права України. Навчальний посібник Київ. 2012. 808 с.
2. Бандурка О.М. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс. Навчальний посібник. Харків. 2011. 584 с.
3. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. Київ. 1998. 208 с.
4. Битяк Ю.П., Гарашук В.М., Богучький В.В. Адміністративне право. Харків. 2010. 624 с.
5. Комарницький В.М., Шевченко В.І., Єлькін С. В. Екологічне право. 3-тє вид. Київ. 2006. 224 с.
6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Киев. 1997. 400 с.
7. Гетьман А.П., Шульга М.В. Екологічне право України. Київ. 2005. 380 с.
8. Оболенський О.Ю. Державне управління та державна служба. Словник-довідник. Київ. 2005. 480 с.
9. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права України (методологічні питання): автореф. дис. д-ра. юрид. Наук. Київ, 1999. 36 с.
10. Коломоєць Т.О. Принципи адміністративного права. Монографія / Т.О. Коломоєць, П.О. Баранчик. Запоржжя. 2012. 203 с.
11. Старілов Ю.М. Курс загального адміністративного права. М. 2002. – 163 с.
12. Сорокін В.Д. Адміністративний процес та адміністративно-процесуальне право. СПб. 2002. 474 с.
13. Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богучький Адміністративне право. Харків : Право, 2010. 624 с.
14. Малишева Н.Р., Єрофеев М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Харків. 2017. С. 29.
15. Галуцько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. Адміністративне право України. Херсон. 2011. Т. 1. Загальне адміністративне право. 320 с.
16. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». *Відомості Верховної Ради України*, 1991, № 41, ст. 546.
17. Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2019, № 16, ст. 70. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>.