



ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

Евгений ШУЛЬГА,

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

Summary

The article analyzes the current state of administrative-legal regulation of public relations in the sphere of nature. Focuses on their administrative-tort the subspecies and identifies the main problems and directions of development and improvement that will improve the efficiency of administrative responsibility. Stresses the need for legislative consolidation of the concept of "sustainable use of natural resources" with the definition of its content and boundaries. Attention is drawn to the need for staff training law enforcement agencies in the implementation of the blending of funds administrative action. Special attention is paid to the types and amounts of administrative penalties. By examining the practical application of the norms of the code of Ukraine on administrative offences, the conclusion about the necessity of changing the boundary dimensions of administrative penalties, in particular such of them as "fine".

Key words: administrative tort, administrative regulation, use and protection of natural resources, nature management.

Аннотация

В статье проводится анализ современного состояния административно-правового регулирования общественных отношений в сфере природопользования. Сосредоточивается внимание на их административно-деликтном подвиде и определяются основные проблемы, направления развития и совершенствования, что позволит повысить эффективность административной ответственности. Подчеркивается необходимость законодательного закрепления понятия «рациональное использование природных ресурсов» с определением его содержания и границ. Обращается внимание на необходимость кадрового повышения квалификации правоприменительными органами при осуществлении наложения средств административного воздействия. Отдельное внимание уделяется видам и размерам административных взысканий. Путем изучения практического применения норм Кодекса Украины об административных правонарушениях, делается вывод о необходимости изменения граничных размеров административных взысканий, в частности такого их вида, как «штраф».

Ключевые слова: административный деликт, административно-правовое регулирование, использование и охрана природных ресурсов, природопользование.

Постановка проблемы. Статья 50 Конституции Украины гарантирует каждому право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда [1]. Однако, учитывая статистические данные, совершение административных и уголовных правонарушений, объектом которых являются природные ресурсы, есть достаточно распространенным явлением [2]. Происходит это по целому ряду причин, начиная с экономической выгоды и заканчивая экологической невоспитанностью и правовой неосведомленностью. Уместной здесь становится выражение «права одного человека заканчиваются там, где начинаются права другого». Несмотря на такие условия, государству очень сложно гарантировать вышеуказанные конституционные права.

Существующая система административных взысканий, особенно за правонарушения в сфере природопользования, сегодня абсолютно не выполняет своих задач. Учитывая размер ущерба, причиненного природным ресурсам, особенно юридическими

лицами, размеры административных взысканий (в первую очередь штрафы) совсем не согласуются с общественной вредностью административных проступков, а размер штрафа определяется не в национальной валюте (гривне), а с использованием различных масштабов (размера необлагаемого минимума доходов граждан, минимальной заработной платы и т.п.), что, по нашему мнению, способствует, если не побуждает к совершению новых правонарушений. Как следствие, имеем увеличение административных и уголовных правонарушений в сфере природопользования и стремительное ухудшение экологической ситуации в стране. Все эти обстоятельства обуславливают необходимость наработки отдельных направлений развития административно-деликтного законодательства.

Не последним основанием совершенствования собственного природоохранного законодательства является провозглашенное правительством Украины курс на членство в Европейском Союзе. Согласно этому Украина должна усовершенствовать национальное законодательство путем

демократизации, выработки качественно новых механизмов его реализации и имплементации отдельных норм европейского законодательства в отечественную правовую систему. Данные условия являются обязательными для Украины как государства-кандидата, которое в соответствии с так называемыми «копенгагенскими критериями» должно обеспечить взятие на себя всех обязательств относительно членства, включая условия политического, экономического и валютного союзов.

Научные исследования отдельных направлений сферы отечественного административного законодательства, его дальнейшего совершенствования в процессе согласования с нормами и стандартами, существующими в Европейском Союзе, осуществляли такие ученые, как В. Аверьянов, О. Бандурка, В. Барский, Ю. Битяк, В. Белоус, И. Грицяк, Л. Грицаенко, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Курило, А. Кузьменко, Т. Коломеец, В. Шкарупа и др.

Изложение основного материала. Следует начать с того, что административным законодательством не определяется само понятие административ-



ного деликта как правовой категории. Это и не удивительно, ведь основу административного законодательства составляет Кодекс Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП), который был принят во времена Советского Союза (1984 год). Несмотря на то, что он еще действует, можно предположить, что институт административной ответственности в КУоАП во времена независимой Украины не подвергался основательным изменениям. Конечно, за время независимости в него внесено значительное количество поправок, которые, однако, не отличаются системностью, наоборот характеризуются чрезмерной детализацией, необоснованно превращают административно-деликтное законодательство в собрание казуальных правил.

Кроме КУоАП, существует много других нормативно-правовых актов, которые устанавливают ответственность физических и юридических лиц за совершение административных проступков. Что непременно накладывает негативный отпечаток при соблюдении прав человека, поскольку в различных актах за одинаково вредные проступки устанавливаются различные друг от друга меры ответственности.

Вдаваясь в поиски определения понятия «деликт», следует обратить внимание на мнения отдельных ученых-юристов. Так О. Скакун предлагает такое определение: «Деликт – это правонарушение, которое влечет за собой ответственность лица, совершившего его <...> Деликт – правонарушение, то есть незаконное действие, проступок, преступление. В зависимости от норм, которые нарушены, различают деликты: гражданско-правовые (причинение вреда имуществу гражданина или организации, причинение вреда лицу и др.); административно-правовые (нарушение правил дорожного движения, мелкое хулиганство и др.); трудовые (нарушение трудового законодательства); дисциплинарные (прогул, опоздание на работу и т.п.); уголовно-правовые (хулиганство, убийство и другие преступления)» [3].

В. Маковой утверждает, что правовая категория «деликт» должна рассматриваться в правовой доктрине в двух измерениях: широком и узком. В широком понимании деликтом определяется любое неправомерное действие,

правонарушение, что влечет применение наказания к лицу, которое его совершило. То есть деликты по сфере их возникновения и реализации могут быть разделены на публично-правовые и частноправовые, среди последних выделяют гражданско-правовые правонарушения [4, с. 318–323].

Несмотря на законодательное отсутствие понятия «административный деликт», в научных кругах данный вопрос был предметом многочисленных исследований. Так, С. Петков предлагает под понятием «административный деликт» понимать противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие или бездействие, которое совершено лицом, наделенным властными полномочиями (должностным лицом органов публичной власти), в результате которого был причинен материальный или моральный вред лицу (физическому, юридическому) или обществу [5].

Под административным деликтом (проступком) Т. Ильенок понимает конкретное противоправное поведение, а под «деликтностью» – определенное (значительное) количество конкретных противоправных деликтов. Административная деликтность как социальное явление приобретает свойства и закономерности, проявляющиеся в ее динамических и статистических категориях [6, с. 512].

В целом, соглашаясь с мнением ученых относительно определения понятия «административный деликт», считаем, что особенностью административных деликтов (проступков) в сфере использования и охраны природных ресурсов является то, что они относятся к категории противоправных посягательств, социальный и экономический ущерб от совершения которых, как правило, довольно сложно проследивается анализом официальных данных статистики, а опирается в основном на авторитетные оценки экспертов данной отрасли.

В течение последних двух десятилетий масштабы и спектр правонарушений в сфере использования и охраны природных ресурсов увеличивается. Сейчас отмечается тенденция принадлежности их к группе наиболее распространенных противоправных деяний (браконьерство, незаконная вырубка леса, загрязнение водоемов, атмосфер-

ного воздуха и т.д.). По масштабам и вызванным последствиям они являются более значимыми для человечества как биологического вида, чем другие. Это позволяет констатировать усиление роли органов государственной власти в связи с применением административно-правовых мер, направленных на обеспечение оптимального (должного) состояния природных ресурсов и окружающей природной среды в целом.

Большой проблемой современности выступает нерациональное использование природных ресурсов, потребительское и «внехозяйственное» отношение к ним. Все это отражается на нормальном их выполнении собственных функций и постепенному снижению их природных свойств. Значительный интерес представляет определение понятия рационализации использования и охраны природных ресурсов. Ведь данный термин является оценочной категорией, и может трактоваться достаточно неоднозначно, несмотря на субъективное отношение лица к отдельным видам природных ресурсов. По нашему мнению, понятие «рациональное использование природных ресурсов» и его границы требует определения и законодательного закрепления. Считаем, что это следует сделать в отдельном разделе кодифицированных законодательных актов, которые призваны регулировать отношения в сфере использования и охраны конкретных природных ресурсов, в частности в Водном кодексе, Земельном кодексе, Кодексе о недрах Украины и др. Кроме того, с целью обеспечения понятия «рациональное использование» действующим юридическим инструментом необходимо осуществить его законодательную конкретизацию и классифицировать его основные требования, направленные на обеспечение рационального использования природных ресурсов.

Говоря о причинах административных проступков в сфере использования и охраны природных ресурсов, следует обратить внимание на мнение С. Боголюбова, который к основным причинам административных правонарушений в сфере окружающей среды относит низкий уровень оперативности в деятельности органов административной юрисдикции; недостаточность воспитательного воздействия про-



цедур рассмотрения дел и вынесения постановлений о наложении административных взысканий; отсутствие в обеспечении реальности исполнения постановлений; несопоставимость размеров административных взысканий причиненному правонарушением вреду; отсутствие стабильной и последовательной административной карательной практики; недостаточные знания субъектами права законодательства об административных правонарушениях и низкий авторитет органов, уполномоченных налагать административные взыскания за данный вид правонарушений [7, с. 216–217].

Другие ученые, кроме вышеперечисленных причин, выделяют и такие: недостаточный уровень развития экономики и социальной сферы, пробелы в правовом регулировании отношений управления, недостаточная эффективность контроля и надзора [8, с. 12].

Анализ отдельных положений Кодекса Украины об административных правонарушениях дает основания полагать, что процедура привлечения лица к административной ответственности разработана очень некачественно, учитывая необходимость соблюдения прав человека, в частности вообще не предусмотрено судебного обжалования постановления об административном правонарушении по отдельным их видам [9].

Проанализировав все виды взысканий, которые могут применяться к лицу, совершившему правонарушение в сфере использования и охраны природных ресурсов, становится очевидно, что только штраф является основным и наиболее применяемым видом административного взыскания, так как ему присущ универсальный характер, что довольно удачно его характеризует и позволяет применять в более полном объеме в качестве административного взыскания за совершение правонарушения в сфере использования и охраны природных ресурсов.

По нашему мнению, детальное расширение арсенала мер административно-правового воздействия как в сторону ужесточения, так и ослабления взысканий позволит более четко их индивидуализировать, а также предоставит возможность обеспечить максимально эффективную защиту отношений в сфере использования и охраны природных ресурсов.

Отдельным вопросом встает компетентность инспекторского состава экологической инспекции относительно адекватности назначения административного взыскания. Инспектор, не будучи специалистом в области права и не будучи специалистом горной отрасли, не имеет возможности объективно оценить ущерб, причиненный природе и обществу, учесть смягчающие или отягчающие обстоятельства для объективного вынесения решения об адекватном назначении размера административного взыскания согласно данного диапазона КУоАП. Считаем необходимым ввести обучение для повышения профессионального уровня и квалификации инспекторов с привлечением специалистов в области правоведения и геологии, которые предоставляли бы необходимые специальные знания. Это должно повысить профессиональный уровень развития инспекторского состава.

Следует обратить внимание на то, что сейчас существует большое количество проблем, которые требуют вмешательства органов государственной власти, законодательного регулирования путем внесения изменений в действующие нормативные акты и разработки качественно новых, обеспечивающих рациональное использование и охрану, а также восстановление природных ресурсов.

Выводы. Учитывая выше рассмотренные проблемы, считаем, что дальнейшее развитие в сфере административно-деликтных отношений должно учитывать следующие элементы:

– при дальнейшем совершенствовании административного и природоохранного законодательства закрепить на высшем уровне понятие «рациональное использование природных ресурсов» и определить его границы. По нашему мнению, это следует сделать в отдельном разделе кодифицированных законодательных актов, которые призваны регулировать отношения в сфере использования и охраны конкретных природных ресурсов, в частности в Водном кодексе, Земельном кодексе, Кодексе о недрах, Воздушном кодексе Украины, административном законодательстве и в др.;

– штраф, являясь основным видом административных взысканий за правонарушения в сфере природополь-

зования, в настоящее время не в состоянии выполнять возложенных на него функций. По нашему мнению, следует, учитывая опыт стран Европейского Союза, повысить размеры штрафных санкций, ведь несопоставимость размеров административных взысканий причиненному окружающей среде правонарушением вреду не оказывает сдерживающего эффекта для предупреждения последующих правонарушений;

– через низкий уровень оперативности в деятельности органов административной юрисдикции, недостаточность воспитательного воздействия процедур рассмотрения дел и вынесения постановлений о наложении административных взысканий, отсутствие в обеспечении реальности исполнения постановлений необходимо обеспечить принцип неотвратимости, наработав современный механизм наложения штрафных санкций, в частности повысив эффективность контрольно-надзорных функций. По нашему мнению, это позволит снизить уровень коррупции через человеческий фактор, обеспечит реальность выполнения постановлений, стабилизирует административную карательную практику, повысит авторитет органов, уполномоченных налагать административные взыскания;

– учитывая недостаточность уровня квалификации субъектами правоприменения, а иногда и полную неосведомленность в вопросах природоохранного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, низкий авторитет правоохранительных органов считаем необходимым введение правовой и природоохранной культуры путем включения соответствующих учебных курсов в учебную программу в образовательных заведениях всех уровней аккредитации.

Список использованной литературы:

1. Конституция Украины от 28.06.1996 г. № 254к/96-ВР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Официальные данные Государственной службы статистики Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ukrstat.gov.ua>.



3. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 420 с.
4. Маковой В.П. Взаимное поглощение сущностных теорий деликта в международном частном праве / В.П. Маковой // Юридический вестник Причерноморья. – 2011. – № 1(1). – С. 318–323.
5. Петков С. Кодекс Украины об административных правонарушениях – основа законодательства об ответственности в сфере государственной службы / С. Петков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adminpravo.blogspot.com>.
6. Ильенок Т.В. Административное коррупционное правонарушение: понятие, состав, признаки / Т.В. Ильенок // Актуальные проблемы государства и права. – 2012. – С. 511–516. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.apdp.in.ua/v68/78.pdf>.
7. Боголюбов С.А. Экологическое право : [учебник для вузов] / С.А. Боголюбов. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 448 с.
8. Коваленко Л.П. Административно-правовые меры охраны окружающей природной среды : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теория управления; административное право и процесс; финансовое право» / Л.П. Коваленко. – Х., 2003. – 18 с.
9. Кодекс Украины об административных правонарушениях. Научно-практический комментарий / Г.А. Калужный, А.Т. Комзюк, А.О. Погребной и др. – Издание третье. – К. : Алерта ; КНТ; ЦУЛ, 2010. – 684 с.