

УДК 351.765

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

Шиленко М.В.,

*здобувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

У даній статті досліджено принципи адміністративно-правової охорони природних ресурсів. Аналізується законодавство України та дослідження провідних науковців. Розглянуто системи принципів адміністративно-правової охорони природних ресурсів.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, загальні принципи, принципи, принципи адміністративного права, принципи екологічного права, принципи адміністративно-правової охорони природних ресурсів, спеціальні принципи.

В данной статье исследованы принципы административно-правовой охраны природных ресурсов. Анализируется законодательство Украины и исследования ведущих ученых. Рассмотрены системы принципов административно-правовой охраны природных ресурсов.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, общие принципы, принципы, принципы административного права, принципы экологического права, принципы административно-правовой охраны природных ресурсов, специальные принципы.

In this article examines the principles of administrative protection of natural resources. Determination of this question in the legal literature and research of scientists is analyzed. The article deals with the system of principles of administration protection of natural resources.

Key words: administrative protection, the general principles, principles, the principles of administrative law, the principles of environmental law, principles of administrative protection of natural resources, special principles.

Постановка проблеми. Природа Землі не знає адміністративних меж і розвивається власними законами. І тому, коли у світі постійно зростає кількість і ускладнюються наслідки різноманітних природних катаклізмів, коли відбувається глобальне потепління, усі держави все частіше спрямовують свою політику на охорону навколишнього природного середовища та зокрема охорону природних ресурсів. Така адміністративно-правова охорона природних ресурсів має бути підпорядкована певним закономірностям, тенденціям, які в сукупності утворюють принципи даної діяльності.

Стан дослідження. Загальнонауковим теоретичним підґрунтям при дослідженні принципів адміністративно-правової охорони природних ресурсів стали праці провідних фахівців у галузі адміністративного та екологічного права: В. Б. Авер'янова, В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, В. І. Борейко, А. П. Гетьмана, В. А. Зуєва, Р. А. Калюжного, Т. С. Кичилюк, В. К. Колпакова, В. В. Костицького, Н. Р. Кобецької, М. В. Краснової, В. І. Курила, К. А. Рябець, В. А. Ліпкана, О. О. Погрібного, В. К. Шкарупи, Г. Ю. Бистрова, С. О. Боголюбова, О. С. Колбасова, В. В. Петрова, М.

В. Сторожева, В. М. Яковлева та ін. Також проблему адміністративно-правових заходів природних ресурсів певною мірою досліджували О. Ф. Андрійко Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, Л. В. Коваль, Л. П. Коваленко та ін. Не дивлячись на отримані результати і накопичений досвід у галузі адміністративно-правової охорони природних ресурсів потребують удосконалення загальні положення, принципи адміністративно-правової охорони природних ресурсів.

Викладене зумовлює актуальність та важливість обраної теми дослідження як для розвитку загальнотеоретичного уявлення про принципи адміністративно-правової охорони природних ресурсів, так і для вирішення практичних проблем.

Метою даного дослідження є удосконалення сутності та системи принципів адміністративно-правової охорони природних ресурсів, аналіз наукової літератури та чинного законодавства України на предмет визначення у них принципів, а також розглянути класифікацію принципів адміністративно-правової охорони природних ресурсів.

Наукова новизна полягає у тому, що сформувано загальне уявлення про засади адміністративно-пра-

вової охорони природних ресурсів; принципи адміністративно-правової охорони природних ресурсів розглядаються як цілісний правовий феномен, що здійснюється відповідно до загальних та спеціальних принципів, які закріплюють основні засади управлінської діяльності у сфері адміністративно-правової охорони природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. У теорії принцип (франц. *principe*, від лат. *principium* – начало, основа) – 1) Основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо). Принципам притаманна властивість абстрактного відображення закономірностей соціальної дійсності, що зумовлює їх особливу роль у структурі широкого кола явищ. Принципи є джерелом багатьох явищ або висновків, що відносяться до нього, як дія до причини (принцип реальний) або як наслідки до підстави (принцип ідеальний); 2) Внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності (наприклад, принцип правомірної поведінки) [1].

Словник іншомовних слів визначає принцип, як основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеології; засада; особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хтось у житті і поведінці [2].

Кожна галузь права у своєму підґрунті має відповідні принципи.

В адміністративно-правовій науці принципи визначаються як вихідні основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами [3, с. 32].

Професор В. Б. Авер'янов вважає, що принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, існує сукупність різних принципів, котрі стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості з приписами права [4].

О. Ф. Скакун під принципами розуміє об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, вони є своєрідною системою координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрям його розвитку [5, с. 221].

У відповідність до зазначеного принципи адміністративного права можна визначити як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміні-

стративного права, на їх основі відображають закономірності його розвитку і визначають напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Інакше кажучи, це поєднання норм, ідей та теорій, які покладені у основу існування адміністративного права.

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.

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

Враховуючи вищевикладене, можна визначити характерні риси принципів адміністративного права: 1) вони формуються з метою забезпечення прав і свобод людини та громадянина і нормального функціонування громадянського суспільства та держави; 2) встановлюють керівні засади-настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється та організується діяльність суб'єктів адміністративного права; 3) принципи адміністративного права характеризуються прогресивністю, засвідчують ідеальні для умов сучасності основоположні засади поведінки суб'єктів адміністративного права, але які є реально досяжними [6, с. 63].

На думку В. В. Галуцька, адміністративно-правова охорона – це система впорядкована адміністративно-правовими нормами діяльності публічної адміністрації, що спрямована на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюють засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу [6].

Оскільки предметом даного дослідження є адміністративно-правова охорона природних ресурсів, то при характеристиці її принципів доцільно звернутися до наукових розробок вчених у галузі екологічного права. В еколого-правовій літературі існує однієї точки зору щодо поняття та класифікацію принципів екологічного права.

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 зазначають Комарницький В. М., Шевченко В. І., Слькін С. В., важливу роль у регулюванні екологічних відносин належить принципам екологічного права, під якими розуміються основні системоутворюючі 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 [8].

Враховуючи вище викладене, принципи адміністративно-правової охорони природних ресурсів – це вихідні, основоположні, об'єктивно зумовлені засади організації державного управління у сфері реалізації громадянами їх екологічних прав, їх охорони, виявлення та припинення їх порушень та притягнення винних осіб до відповідальності.

На основі принципів адміністративно-правової охорони природних ресурсів визначають основи державної політики у сфері охорони природних ресурсів, встановлюють засади діяльності органів державної влади чи їх посадових осіб з охорони, а також встановлюють їх основні права, обов'язки, обмеження, заборони, відповідальність і деякі інші аспекти такої охорони.

Принципи адміністративно-правової охорони природних ресурсів є різновидом принципів адміністративного права, то серед них можна виділити загальні (галузеві) та спеціальні (інституційні). Загальні принципи відіграють основоположне значення, так як закріплюють основні положення, що стосуються діяльності всіх сфер державного управління. 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 [6, с. 66].

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

Основними принципами охорони навколишнього природного середовища є: а) пріоритетність вимог екологічної безпеки, обов'язковість додержання екологічних стандартів, 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 обгрунтоване 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 надання висновків державної екологічної експертизи; ж) гласність і демократизм при прийнятті рішень, реалізація яких впливає на стан навколишнього природного середовища, формування у населення екологічного світогляду; з) науково обгрунтоване 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, збору за спеціальне використання води, збору за спеціальне використання лісових ресурсів, плати за користування надрами відповідно до Податкового кодексу України [9].

Не можна не погодитися із думкою Ю. С. Шемшученка, який провівши аналіз українського екологічного права і чинного законодавства дає змогу виділити такі найважливіші для галузі принципи: 1) системності та комплексності у регулюванні екологічних відносин. Цей принцип є визначальним для науково обгрунтованого формування галузі екологічного права і зумовлений закономірностями зв'язків у системі «людина – навколишнє природне середовище». Для цієї галузі він відіграє роль інтегруючого чинника. З ним також пов'язані повнота, всебічність і якість правового регулювання екологічних відносин; 2) пріоритетність права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України, ст. 9 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Цей принцип впливає із загального конституційного принципу про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» (ст. 3 Конституції); 3) сталого розвитку як основи гармонійного розв'язання соціальних, економічних і екологічних проблем. Цей принцип впроваджується в українське екологічне право в контексті прийнятого на Конференції ООН з навколишнього середовища та

розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992) «Порядку денного на ХХІ століття». Ідеї цього документа знайшли відображення, зокрема, в основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. У них зазначається, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку країни. Конкретні заходи щодо цього передбачені у розділі III Основних напрямів – «Стратегія і тактика гармонійного розвитку виробничого та природно-ресурсного потенціалу»; 4) запобігання екологічній шкоді (ст. 3 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). На реалізацію цього принципу спрямовані державні комплексні програми охорони навколишнього природного середовища, екологічні вимоги законодавства до проектів будівництва, планування та прогнозування, здійснення екологічної експертизи тощо; 5) раціонального використання природних ресурсів (ст. 40 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Складовими елементами цього принципу є: бережливе, економне ставлення до природних ресурсів у процесі їх використання; здійснення заходів щодо запобігання псуванню, забрудненню і виснаженню природних ресурсів, а також спрямованих на відтворення відновлювальних природних ресурсів; недопущення у процесі використання природних ресурсів їх негативного впливу на стан довкілля; 6) особливої охорони природних територій та об'єктів, що мають підвищену екологічну цінність (ст. 60 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Йдеться, зокрема, про природні території та об'єкти екосистеми. Особливість їх охорони полягає у встановленні для них спеціального режиму і підвищеної юридичної відповідальності за його порушення; 7) доступу фізичних і юридичних осіб до екологічної інформації (статті 9, 25 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Ця інформація має бути повною і достовірною. Відповідно до Закону України «Про інформацію» (1992) забезпечення саме такою екологічною інфор-

мацією є одним з основних напрямів інформаційної діяльності держави. Законодавчо встановлена юридична відповідальність посадових осіб, які порушують порядок надання екологічної інформації; 8) платності спеціального природокористування (ст. 3 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Положення екологічного права у цій частині спрямовані на розвиток економічного механізму у сфері раціонального природокористування й охорони довкілля. Вони також впливають із загальноприйнятого принципу «забруднювач платить»; 9) поєднання прав і обов'язків, стимулювання і відповідальності у сфері дії екологічного права (статті 55, 66 Конституції ст. 3 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Головна ідея цього принципу полягає, з одного боку, в оптимальному забезпеченні екологічних інтересів природокористувачів, а з іншого – у запобіганні споживацькому ставленню до природи, у забезпеченні законності й застосуванні до порушників екологічного законодавства юридичних санкцій; 10) міжнародного екологічного співробітництва (статті 71, 72 Закону «Про охорону навколишнього природного середовища»). Ці принципові засади національного екологічного права стимулюють розвиток міжнародного екологічного співробітництва України з іншими державами у межах екологічної діяльності ООН, її органів і установ, інших урядових та неурядових міжнародних організацій, наукових центрів тощо. Важливою складовою цього співробітництва є гармонізація українського екологічного права з міжнародним правом навколишнього середовища [10].

Висновок. Наведена класифікація та перелік принципів не є вичерпним та не претендує на їх однозначність. Однак проаналізовані нами принципи дають можливість сформулювати загальне уявлення про засади адміністративно-правової охорони природних ресурсів та слугувати своєрідним методологічним орієнтиром для дослідження адміністративно-правової охорони природних ресурсів як цілісного правового феномену, що здійснюється відповідно до загальних та спеціальних принципів, які закріплюють основні засади такої управлінської діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. /Редкол.: Ю70 Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. ISBN 966-7492-00-1
2. Принцип [Електронний ресурс] / Словник іншомовних слів за редакцією О. С. Мельничука, Київ, 1974. – 23 липня 2013. – Режим доступу: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=27691>.
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / Бандурка О. М. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
4. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. Ольга Федорівна Скакун. – Харків: Консул. – 2001. – 656 с.
6. Адміністративне право України: навч. посіб. [у 2 т.] / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін]; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
7. Екологічне право України: підручник / За ред. А. П. Гетьмана, М. В. Шульги. – К.: Право, 2005. – 380 с.
8. Комарницький В. М., Шевченко В. І., Єлькін С. В. Екологічне право: навчальний посібник / 3-тє вид. Центр навчальної літератури. – К.: 2006. – 224 с.
9. Закон України від 18 листопада 2012 р. № 1264-ХІІ «Про охорону природного навколишнього середовища» / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 41. – Ст. 546.
10. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.