

УДК 342.9

ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Золотарьова Наталія Іванівна,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри поліцейського права
(Національна академія внутрішніх
справ, м. Київ, Україна)

У статті проаналізовано процесуальні дії різних суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Ми можемо дійти висновку, що ця складова адміністративного процесу не зводиться тільки до процесуальної діяльності уповноважених на розгляд і вирішення справ органів чи посадових осіб. В процесі провадження активну участь в межах прав, визначених в процесуальних нормах, беруть: особа, щодо якої розглядається справа, та її представник, потерпілий і його представник, свідок, експерт і спеціаліст. Наголошено, що провадження в справах про адміністративні правопорушення можна визначити як процес реалізації прав і обов'язків його учасників, а також повноважень органу, що відповідно до закону розглядає та вирішує ці справи, застосовує санкції, які визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення. З'ясовано, що особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища зумовлені передовсім відносинами, які регулюються екологічним правом та охороняються нормами адміністративно-деліктного права. Зроблено висновок, що адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища – це їхня процесуальна діяльність з реалізації повноважень цих органів як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення, що посягають на екологічні відносини, щодо дослідження доказів, опитування свідків, аналізування висновків експерта, показань спеціаліста, кваліфікації проступків, визначення винуватості особи, що притягується до відповідальності, адекватності вибраної санкції шкоді, яка заподіяна проступком, прийняття постанови про притягнення до відповідальності правопорушника та відповідних заходів щодо її виконання.

Ключові слова: правопорушник, екологічні відносини, санкція, процесуальна діяльність.

THEORETICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Zolotareva Natalia Ivanovna,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor at the Department of Police Law
(National Academy of Internal Affairs,
Kyiv, Ukraine)

Analyzed the procedural actions of various subjects of proceedings in cases of administrative violations, we can conclude that this component of the administrative process is not limited to the procedural activity of authorized representatives for the consideration and resolution of cases of bodies or officials. In the process of proceedings, active participation

in the limits of the rights defined in the procedural rules is taken by: the person concerned by the case and his representative, the victim and his representative, witness, expert and specialist. It was emphasized that the proceedings in administrative offenses cases can be defined as the process of realization of the rights and obligations of its participants, as well as powers of the body which, in accordance with the law, considers and resolves these cases, applies the sanctions specified in the Code of Ukraine on Administrative Offenses. It was clarified that the administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies in the field of environmental protection is determined primarily by relations regulated by environmental law and protected by the rules of administrative and tort law. It is concluded that the administrative and jurisdictional activity of law enforcement bodies in the field of environmental protection is their procedural activity in the exercise of the powers of these bodies as subjects of proceedings in administrative offenses that encroach on environmental relations, on the investigation of evidence, the questioning of witnesses, analysis of conclusions of an expert, expert testimony, qualification of misconduct, determination of the blame for the person being prosecuted, adequacy of the chosen sanction to damage caused offense, adoption of the resolution on the prosecution of the offender and the relevant measures for its implementation.

Key words: offender, ecological relations, sanction, procedural activity.

Під адміністративною юрисдикцією автори «Юридичної енциклопедії» розуміють правоохоронну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які уповноважені державою розглядати та вирішувати справи про адміністративні правопорушення. Адміністративно-юрисдикційні повноваження вказаних органів та їхніх посадових осіб визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення [1].

Поняття адміністративної юрисдикції визначалось ще в радянський період. Так, А.П. Шергін ще в 1979 році у своїй монографії «Адміністративна юрисдикція» писав, що адміністративна юрисдикція являє собою частину виконавчо-розпорядчої діяльності, причому її відособлену частину, яка за своїм характером є підзаконною, правозастосовною, правоохоронною. Разом з тим ця діяльність – один з видів юрисдикції, якій притаманні всі ознаки цього способу правої охорони (наявність правопорушення, спору; змагальна процедура розгляду справи; обов'язковість прийняття юрисдикційного акту). Кожна з названих ознак стосовно до адміністративної юрисдикції має свій, специфічний зміст, що відрізняє розглянуту діяльність від інших видів юрисдикції [2, с. 34–35].

А.П. Шергін визначав адміністративну юрисдикцію як вид правоохоронної діяльності органів державного управління й інших компетентних органів, що охоплює розгляд справ про адміністративні правопорушення й ухвалення рішення щодо них у встановлених законом формах і порядку [2, с. 45].

Термін «адміністративна юрисдикція» широко застосовував у своїх дослідженнях відомий спеціаліст адміністративного права Л.В. Коваль. Особливо це проявилось в його монографії «Адміністративно-деліктне відношення», де він досліджував порядок провадження у справах про адміністративні проступки. Органи, які уповноважені вирішувати справи про адміністративні правопорушення, він називав органами адміністративної юрисдикції: «Постанова в справі, яка ухвалюється органами адміністративної юрисдикції, або підтверджує наявність матеріально-правового відношення між правопорушником і державою, або (у випадку припинення матеріалу за недоведеністю й тому подібному) указує на його відсутність. До цього процесуального акту наявна презумпція існування матеріаль-

ного відношення, на якій і заснована процесуальна діяльність». Характеризуючи діяльність адміністративних комісій при виконкомах місцевих рад, він зазначав: «Адміністративно-юрисдикційна діяльність членів комісії забезпечується такими ж процесуальними гарантіями, як і відповідна діяльність народних суддів, наприклад, вони беруть участь не тільки в оцінці фактів, але й у винесенні рішення» [3, с. 52, 45]. Підтверджував термін «адміністративна юрисдикція» в значенні розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення у своїх роботах М.Я. Масленников: «Здійснення адміністративної юрисдикції пов'язується винятково з реалізацією адміністративно-правових норм, забезпечених санкціями. Іншими словами, як і всяка юрисдикційна діяльність, адміністративна юрисдикція тісно пов'язана з виникаючими правовими конфліктами. У сфері адміністративної юрисдикції адміністративно-правові санкції застосовуються лише відносно громадян (фізичних і посадових осіб), що визнаються у встановленому адміністративно-процесуальними нормами порядку винними у вчиненні адміністративних деліктів, тобто в порушенні приписів адміністративно-правових норм [4, с. 21].

С.Т. Гончарук одним із суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності визнавав органи внутрішніх справ (зараз органи Національної поліції). Причому, цей вид органів він вважає одним з основних в переліку органів, що здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність. Він зауважував, що «ніякий інший орган адміністративної юрисдикції не наділений таким великим обсягом юрисдикційних повноважень» [5, с. 131–133].

У навчальному посібнику «Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ» Д.П. Калаянов дав наступне визначення цього виду діяльності: «це врегульований нормами адміністративного права (адміністративного законодавства) спеціальний різновид адміністративної діяльності, що полягає у виявленні протиправних діянь, у зборі й оцінці матеріалів (а також доказів), кваліфікації адміністративних правопорушень, а також здійсненні адміністративного провадження в справах про адміністративні правопорушення» [6, с. 5].

В.К. Колпаков уточнює розглядуване вище поняття. Він пише, що за певного підходу «адміністративна юрисдикція» – це компетентність (юридично оформлене право) уповноважених органів (посадових осіб) здійснювати свої функції щодо визначених об'єктів сфери публічного управління. Адміністративно-деліктну юрисдикцію він розглядає як частину адміністративної юрисдикції. Під нею він розуміє «компетентність (юридично оформлене право) уповноважених органів (посадових осіб) приймати рішення в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення [7, с. 384].

Останнє визначення адміністративно-деліктної юрисдикції є правильним тільки з одного боку. Адже, крім прийняття рішення, орган адміністративної юрисдикції, або посадова особа уповноважуються також виконувати інші процесуальні дії, в тому числі на дослідження доказів, опитування свідків, вивчення висновків експерта тощо.

Безумовно, що всі приведені вище визначення адміністративної юрисдикції та адміністративно-юрисдикційної діяльності не можуть претендувати на повну досконалість, однак вони свідчать про те, що в юридичній літературі є певні теоретичні напрацювання щодо цього виду діяльності правоохоронних органів.

Якщо загалом відносно адміністративної юрисдикції розгляд справ про адміністративні правопорушення можна характеризувати адміністративно-деліктною адміністративною юрисдикцією, то відносно адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів акцент на розгляд адміністративних деліктів у самій назві цього феномена робити, на наш погляд, не варто. Адже і так зрозуміло, що правоохоронні органи за своїм призначенням є органами боротьби з правопорушеннями, яка містить і провадження в справах про адміністративні проступки.

У визначенні адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ, що дається Д.П. Каляяновим, звертається увага не тільки на здійснення адміністративного провадження в справах про адміністративні правопорушення, але й включаються збір та оцінка матеріалів і доказів. Можливо, це було б доцільно підкреслювати при визначенні самого провадження в таких справах, адже провадженням охоплюються ці дії органів адміністративної юрисдикції.

Не варто у визначенні поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність» зазначати, що це спеціальний вид адміністративної діяльності, адже будь-який вид адміністративної діяльності, наприклад, надання адміністративних послуг, розгляд і вирішення петицій громадян посадовими особами органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування є спеціальним.

Дехто з вчених ототожнює поняття «адміністративно-юрисдикційна діяльність» і «провадження в справах про адміністративні правопорушення». Навряд чи доцільно розглядати ці два юридичних явища як ідентичні. Застосовуючи порівняльний метод для вивчення цих двох понять, зазначимо наступне.

Поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення в навчальній та монографічній літературі розглядається як розгляд справ про адміністративні правопорушення уповноваженими на те органами, дії уповноважених суб'єктів по застосуванню адміністративної відповідальності за допущений чи передбачуваний адміністративний проступок [8, с. 265; 225, с. 492–494; 9, с. 5–17].

Безумовно, що автори, які визначали поняття провадження в справах про адміністративні правопорушення, показали основи цієї діяльності. І якщо брати за основу визначення, що даються в різних юридичних літературних джерелах, можна було б поставити знак рівності між провадженням в даній категорії справ і адміністративно-юрисдикційною діяльністю. Але в цьому випадку ми зустрілися з неповнотою визначення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Аналізуючи процесуальні дії різних суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення, ми можемо прийти до висновку, що ця складова адміністративного процесу не зводиться тільки до процесуальної діяльності уповноважених на розгляд і вирішення справ органів чи посадових осіб. В процесі провадження активну участь в межах прав, визначених в процесуальних нормах, беруть: особа, щодо якої розглядається справа, та її представник, потерпілий і його представник, свідок, експерт і спеціаліст.

Відтак, провадження в справах про адміністративні правопорушення можна визначити як процес реалізації прав і обов'язків його учасників, а також повноважень органу, що відповідно до закону розглядає і вирішує ці справи, застосовує санкції, які визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів має розглядатися як їхня процесуальна діяльність з реалізації повноважень цих органів як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення. Цебто, якщо розглядати провадження в справах про адміністративні правопорушення як цілісне явище, тоді адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів буде виглядати частиною цього явища, що зводиться до повноважень цих органів в провадженні.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища має свої особливості, що зумовлені передовсім відносинами, які регулюються екологічним правом та охороняються нормами адміністративно-деліктного права:

– адміністративні правопорушення посягають на визначене в правових нормах матеріального права положення щодо якого виникають, розвиваються та припиняються правовідносини у сфері екології;

- розглядають адміністративні проступки, що посягають на навколишнє природне середовище, правоохоронні органи, щодо яких передбачені повноваження адміністративної юрисдикції, що розповсюджується на відповідні справи;
- як правило, вказані вище правоохоронні органи у своїй структурі мають посадових осіб, таких, які складають протоколи про адміністративні правопорушення, і таких, які розглядають справи про адміністративні правопорушення;
- ці посадові особи мають спеціальний правовий статус та на них розповсюджуються норми Закону України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [10];
- правоохоронні органи, що здійснюють адміністративну юрисдикційну діяльність, вживають заходи щодо виконання правопорушниками постанов про адміністративні стягнення з метою поновлення права держави на об'єкти екологічної сфери.

Таким чином, адміністративно-юрисдикційна діяльність правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища – це їхня процесуальна діяльність з реалізації повноважень цих органів як суб'єктів провадження в справах про адміністративні правопорушення, що посягають на екологічні відносини, щодо дослідження доказів, опитування свідків, аналізування висновків експерта, показань спеціаліста, кваліфікації проступків, визначення винуватості особи, що притягується до відповідальності, адекватності вибраної санкції шкоді, яка заподіяна проступком, прийняття постанови про притягнення до відповідальності правопорушника та відповідних заходів щодо її виконання.

Список використаних джерел:

1. Педько Ю.С. Юрисдикція. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. Київ, 2004. Т. 6. Т-Я. С. 490.
2. Шергин А.П. Административная юрисдикция. Москва : Юрид. лит., 1979. 144 с.
3. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение : монографія. Киев : Вища школа, 1979. 230 с.
4. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. *Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях*. Воронеж : Воронеж. ун-т, 1990. 210 с.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина. / за заг. ред. І.П. Голосніченка та Я.Ю. Кондратьєва. Київ : УАВС, 1995. 178 с.
6. Калаянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины : учеб. пособие. Одеса : АО БАХВА, 2000. 128 с.
7. Колшаков В.К. Административно-деликтный правовой феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 528 с.
8. Адміністративне право України : підручник / під ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юрид. літ., 2003. 894 с.
9. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : монографія. Київ : Алерта, 2007. 184 с.
10. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 року № 3781-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. N 11. Ст. 50.