

Болгарии. Они являются моделью для дальнейшего совершенствования профессионального мастерства юристов в условиях построения демократического, социального, правового государства в Болгарии.

Литература

1. Конституция на Р. Болгария. — 1992.
2. Адвокатски преглед. — 2000. — XI. — Бр. 8–9.
3. Административно правосъдие. — 2001. — Бр. 13.

УДК 342.92:504

І. А. Куян

*канд. юрид. наук, Інститут держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України*

ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ В СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

Ефективність охорони довкілля засобами адміністративної відповідальності значною мірою залежить від наявності оптимальної та дієвої системи державних органів, наділених відповідними юрисдикційними повноваженнями. Дієвість системи безпосередньо залежить від її внутрішньої будови, будови її складових (суб'єктних елементів), а також чіткого закріплення їх повноважень та адміністративно-юрисдикційного статусу (сукупності прав та обов'язків у зв'язку із здійсненням юрисдикційної функції).

Множинність та різноплановість екологічних правопорушень зумовлює і специфічність системи органів адміністративної юрисдикції в сфері охорони довкілля. Характерною рисою цієї системи є множинність суб'єктів, що здійснюють юрисдикційну діяльність у відповідній сфері. Такими суб'єктами відповідно до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення є органи (посадові особи): Міністерства екології та природних ресурсів України, Державний комітет України по земельних ресурсах, Комітет України по водному господарству, Державний комітет лісового господарства України, Служба захисту рослин та Державний департамент рибного господарства Мінагрополітики України, Державний комітет ядерного регулювання України та деякі інші органи.

Система органів Мінекоресурсів здійснює комплексне управління та регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної та в межах своєї компетенції радіаційної безпеки, а також гідрометеорологічної, топографо-геодезичної та картографічної діяльності, відповідно сфера його юрисдикційної функції є дуже широка. До компетенції Мінекоресурсів України згідно із ст. 242-1 КпАП України віднесено розгляд всіх справ про екологічні правопорушення, склади яких визначені у КпАП України. Разом з тим більшістю статей чинного КпАП України, які передбачають склади екологічних правопорушень, передбачено паралельну юрисдикцію інших органів, зокрема Держкомзему України, Укрводгоспу України, Держкомлісгоспу України тощо.

Отже, в системі органів, які здійснюють адміністративну юрисдикцію в сфері охорони довкілля можна умовно виділити органи загальної екологічної адміністративної юрисдикції, — органи Міністерства екології та природних ресурсів України, які мають право розглядати більшість справ про адміністративні екологічні правопорушення, передбачені у КпАП України, Законі України “Про виключну (морську) економічну зону” тощо та органи, юрисдикційна спеціалізація яких, з одного боку є складовою Мінекоресурсів України, а з іншого, — є власною функцією саме цих органів. У зв'язку з цим виникає питання, наскільки виправданим є дублювання юрисдикційних функцій різними органами щодо одних і тих же видів екологічних правопорушень та статей КпАП України.

Слід зазначити, що розроблений проект нового Кодексу України про адміністративні проступки повністю обмежив юрисдикційні повноваження контрольно-наглядових органів (за винятком справ про корупційні діяння та справ про економічну конкуренцію), зокрема і тих, які здійснюють контроль в сфері охорони довкілля. Очевидно, що автори проекту керувалися положенням Конституції України про те, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Згідно з проектом, ці органи мають лише право складати протоколи про адміністративні проступки, а розглядати справи та приймати рішення можуть лише судді. На нашу думку, за контрольно-наглядовими органами можна було б залишити повноваження по здійсненню адміністративної юрисдикції, зокрема виносити попередження та

накладати штрафи у невеликих розмірах за незначні за ступенем шкідливості проступки на громадян та посадових осіб. Це дозволить, з одного боку, не перевантажувати суди розглядом справ про малозначні проступки, а з іншого боку сприятиме зміцненню принципу про невідворотність відповідальності.

Що стосується права різних органів розглядати справи про одні і ті ж правопорушення, то таке дублювання, на нашу думку, не є виправданим. Пріоритетна роль у вирішенні справ про адміністративні екологічні правопорушення має належати Мінекоресурсів України. Щоб вирішити це питання, в новому адміністративно-деліктному законодавстві необхідно більш чітко формулювати склади екологічних правопорушень. А у випадках, коли з огляду на специфіку об'єкта, що охороняється — складно провести розмежування юрисдикційної функції між двома органами, необхідно закріпити повноваження по розгляду справ про екологічні проступки за органами Мінекоресурсів України.

Системі органів адміністративної юрисдикції в сфері охорони довкілля притаманна така риса як неоднорідність її елементів. Це стосується як структурних підрозділів органів: інспекції, служби, управління, відділи, так і статусу посадових осіб цих органів — накладати адміністративні стягнення мають право державні інспектори, керівники структурних підрозділів органів (відділів, управлінь) виконавчої влади, керівники державних регіональних та казенних підприємств. Крім того, в законодавстві спостерігається різний підхід до встановлення обсягу юрисдикційних повноважень посадових осіб — в одних випадках встановлено обмеження такого обсягу в залежності від статусу державного інспектора та посади, яку він обіймає, в інших випадках такого обмеження не має. Така неоднорідність на практиці створює умови для різного роду порушень. А тому необхідно більш чітко визначати правовий статус посадових осіб в статутних нормативно-правових актах та їх повноваження щодо накладення адміністративних стягнень в новому адміністративно-деліктному законодавстві.

Негативним фактором, на нашу думку, є відсутність в чинному законодавстві чіткого визначення юрисдикційних повноважень посадових осіб в сфері ліцензування екологічно значущої діяльності. Нормативні акти, які регламентують право відповідного органа надавати, анулювати, зупиняти дію дозволу (ліцензії), не визначають, які конкретно посадові особи мають право приймати рішення про застосування анулювання чи зупинення дії дозволу як адміністративної санкції. Не визначено в законодавстві також коло посадових осіб, які мають право виносити рішення про зупинення чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій. Право зупиняти чи припиняти діяльність господарюючих суб'єктів у разі порушення ними вимог екологічного законодавства мають численні органи, які здійснюють екологічний контроль, натомість нормативні акти, що закріплюють правовий статус органів (їх посадових осіб) не містять конкретизації юрисдикційних повноважень посадових осіб цих органів. Такі види адміністративного примусу на практиці застосовуються і як заходи припинення порушень, що не можуть бути усунені з технічних, економічних та інших причин, і як адміністративні стягнення.

Розглядаючи систему органів, які здійснюють адміністративно-юрисдикційну діяльність в сфері охорони довкілля в цілому, можна дійти висновку про те, що одна з найбільш позитивних рис зазначеної системи — економічність юрисдикційного процесу. Саме економічність реально визначає суть нинішньої системи органів адміністративної юрисдикції взагалі. Проте така "економічність" має свої негативні аспекти, зокрема пов'язані з недостатністю компетентності посадових осіб у правових питаннях в цілому, і особливо в адміністративно-деліктній сфері, певною їх залежністю від вищих органів та посадових осіб, наявністю у них відомчої заінтересованості при розгляді і вирішенні адміністративних справ.

Навряд чи можна кардинально змінити таке положення шляхом вирішення процедурних, організаційних чи кадрових перетворень. Шлях до вирішення таких проблем бачиться у розширенні екологічної юрисдикції судових органів. Це сприятиме, по-перше, забезпеченню реалізації принципу "поділу влади" (одні органи здійснюють нагляд, інші — юрисдикцію); по-друге, досягненню більшого професіоналізму та об'єктивності у розгляді та вирішенні справ.

Такі заходи сприятимуть реалізації на новому якісному рівні принципу спеціалізації, підвищенню гарантії прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб та вдосконаленню механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність за екологічні правопорушення.