

the rights, freedoms and lawful interests by the physical and legal entities according to their statement (issuance of permits, certificates, licenses, registration etc.).

The article deals with the role of the administrative services in the development of civil society. The normative-legal acts and the interpretation of various scholars of the category of «administrative services» are investigated. The conceptual features of «administrative services» are considered, the legal status of administrative services centers in Ukraine is elucidated.

The problem of organizational and legal support of administrative services centers, State and public regulation of their activities is revealed. The role of civil society in controlling and monitoring administrative services is determined.

Key words: administrative services, administrative services centers, civil society.

Стаття надійшла 3 червня 2016 р.

УДК 342.447.52:343.23:504

Н. П. Попович

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЕКОЛОГІЧНУ ЕКСПЕРТИЗУ

Розглянуто поняття та види екологічних правопорушень як підстав юридичної відповідальності. Проаналізовано зміст адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення. Доведено доцільність виокремлення правової відповідальності у сфері екологічної експертизи. Досліджено інститут адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері екологічної експертизи як складову забезпечення реалізації державної екологічної політики поряд із адміністративним забезпеченням охорони навколишнього природного середовища.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, екологічна експертиза, екологічні правопорушення, законодавство про адміністративну відповідальність.

Постановка проблеми. Асоціація України і Європейського Союзу ставить перед державою завдання щодо уніфікації національного законодавства та адаптації до вимог Європейського Союзу у всіх сферах життєдіяльності суспільства, зокрема у сфері екології. Це вимагає усвідомлення необхідності встановлення суворого екологічного контролю, розроблення механізму врахування екологічного чинника (від виникнення задуму до його реалізації та відновлення стану навколишнього середовища після завершення діяльності в межах цього

задуму) задля того, щоби домогтися здійснення безперервного процесу екологічного супроводу господарської діяльності.

Екологічна експертиза є одним із найважливіших етапів екологічного супроводу господарської діяльності, який дає змогу до прийняття остаточного рішення про реалізацію об'єкта запобігати негативним впливам діяльності на природу. Адміністративна відповідальність, будучи одним із інструментів примусу до виконання екологічних вимог у механізмі права навколишнього середовища, слугує важливим засобом забезпечення дотримання законодавства про екологічну експертизу.

Стан дослідження. Юридичній відповідальності за екологічні правопорушення присвячено дуже багато досліджень. Кількість наукових праць безпосередньо з цього питання становить близько 500, не враховуючи дисертацій, яких налічується понад 80. Питання адміністративної відповідальності у сфері екології розглянуто в розвідках вітчизняних і зарубіжних учених у галузях адміністративного й екологічного права, теорії держави і права, екології, державного управління: В. Авер'янова, А. Агапова, В. Андрейцева, О. Баб'яка, М. Бринчука, В. Власова, А. Воронцова, Б. Гаєвського, А. Гетьмана, М. Гладкова, В. Зуєва, Л. Коваленко, Л. Ковалюк, В. Колпакова, В. Костицького, М. Коваліва, О. Лазора, Н. Малишевої, А. Мельника, О. Остапенка, В. Петкова, В. Пиця, Г. Полянської, С. Разметаєва, О. Скакун, Б. Цветкова, Ю. Шемшученка та інших. Питань адміністративної відповідальності за порушення законодавства про екологічну експертизу в теоретичних працях науковців детально не розглянуто.

Метою статті є дослідження взаємодії двох інструментів охорони навколишнього середовища – адміністративної відповідальності та екологічної експертизи.

Виклад основних положень. Правовою основою управління у сфері екології – поряд з нормами екологічного права – є норми адміністративного права. Перші покликані відображати специфіку предмета, об'єктів, суб'єктів і принципів правового регулювання суспільних відносин у цій сфері. Другі визначають загальні цілі, завдання й функції державних суспільних відносин управлінського характеру, що складаються у сфері виконавчої й розпорядчої влади, внутрішньо-організаційної діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями та їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень. З огляду на предмет регулювання (управління соціальними процесами), норми адміністративного права слід вважати загальними, а норми екологічного права – спеціальними,

що забезпечують більш конкретне регулювання одного й того ж предмета [1, с. 3].

Екологічна експертиза, будучи функціональним інструментом механізму охорони навколишнього середовища, гарантує можливість реалізації прав громадян на сприятливе середовище шляхом попередження негативних впливів господарської діяльності на навколишнє середовище. Оцінка впливу майбутньої діяльності об'єкта експертизи на навколишнє середовище встановлюється на стадії планування, це запобігає негативним соціальним, економічним та іншим наслідкам реалізації об'єкта екологічної експертизи, зокрема і для господарюючого суб'єкта. Саме функціонування ефективного механізму екологічної експертизи є перепорою для можливого шкідливого природокористування. Законодавчо закріплений інститут екологічної експертизи є своєрідною перевіркою відповідності господарської та іншої діяльності вимогам екологічної безпеки. Тому вкрай важливо на сьогодні забезпечити повне виконання Закону України «Про екологічну експертизу», окремих норм Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», а також багатьох інших нормативних документів, що регулюють відносини в сфері екологічної експертизи [2; 3].

Правові норми адміністративної відповідальності в галузі охорони навколишнього середовища і природокористування змушують суб'єктів господарської діяльності враховувати встановлені нормативи. Питання залучення до адміністративної відповідальності за аналізовані порушення стають все більш значущими [4, с. 139]. Правопорушення в галузі охорони навколишнього середовища і природокористування доцільно поділити з огляду на конкретний об'єкт посягання:

- загальний – суспільні відносини, врегульовані екологічним законодавством, та охоронювані адміністративними санкціями;

- родовий – суспільні відносини в сфері: охорони власності на природні об'єкти; охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування;

- видовий – суспільні відносини в сфері: охорони власності на природні об'єкти; охорони навколишнього середовища; природокористування; охорони компонентів природного середовища;

- безпосередній – суспільні відносини в сфері: охорони навколишнього середовища, використання земель, охорони земель, використання надр, охорони надр, використання вод; охорони вод, охорони атмосферного повітря, використання лісів, охорони, захисту і відтворення лісів, використання об'єктів тваринного світу, охорони тваринного світу та середовища їх проживання; особливо охоронюваних природних територій.

Ця класифікація відображає весь спектр різновидів об'єкта (загальний, родовий, видовий і безпосередній) складу адміністративного правопорушення та уможливорює розмежування суспільних відносин у галузі охорони навколишнього середовища і суспільних відносин у галузі природокористування.

Розпочата у 2014 році реорганізація системи державних органів управління внесла зміни в організаційну структуру служб, які здійснюють державну екологічну експертизу та контроль у галузі екологічної експертизи. Функції з проведення державної екологічної експертизи передано від Міністерства екології та природних ресурсів України Українському науково-дослідному інституту екологічних проблем і Українському науковому центру екології моря [5].

Дослідження інституту екологічної експертизи щодо механізму охорони навколишнього середовища і природокористування, розгляд питань про особливості правосуб'єктності державних органів, уповноважених у сфері екологічної експертизи, аналіз складів адміністративних правопорушень за порушення законодавства про екологічну експертизу, а також проблем, пов'язаних із реалізацією заходів адміністративної відповідальності за такі види правопорушень, – за сучасних умов усе це є актуальним.

Юридична сутність державної екологічної експертизи полягає в тому, що вона є одним з організаційно-управлінських, функціональних інструментів механізму раціонального природокористування та охорони навколишнього середовища, позаяк є перевіркою будь-якої планованої діяльності на відповідність вимогам чинного екологічного законодавства у встановленій процесуальній формі. Екологічна експертиза виступає гарантом виконання еколого-правових норм, приписів, має превентивний характер, оскільки здійснюється до початку господарської діяльності.

Екологічна експертиза вимагає чіткої правової регламентації, адже максимальної ефективності від використання цього засобу можна домогтися лише за правильного наділення і розмежування функцій щодо її здійснення. Більшість нормативних актів, що регулюють механізм організації та проведення екологічної експертизи, не відповідають тим змінам, які відбулися в системі управління і контролю в галузі екологічної експертизи. Тому – з метою вдосконалення законодавства про екологічну експертизу – необхідно внести відповідні зміни до чинних нормативних актів, що регулюють організацію і порядок проведення державної екологічної експертизи.

Порушення законодавства про екологічну експертизу трактується як екологічне правопорушення громадян, посадових і юридичних

осіб. Стаття 50 Закону України «Про екологічну експертизу» визначає низку правопорушень у галузі екологічної експертизи, до яких належать:

- порушення встановленого законодавством порядку проведення екологічної експертизи;
- надання свідомо неправдивих відомостей про екологічні наслідки діяльності об'єкта екологічної експертизи;
- надання дозволів на спеціальне природокористування; фінансування та реалізація проектів і програм чи діяльності, які можуть негативно впливати на стан навколишнього природного середовища, без позитивного висновку екологічної експертизи;
- здійснення екологічної експертизи неправоздатними підприємствами, установами, організаціями, об'єднаннями громадян та іншими формуваннями;
- недотримання під час реалізації об'єкта експертизи вимог щодо охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки відповідно до висновку державної екологічної експертизи;
- ухилення від надання на законну вимогу державних еколого-експертних органів і формувань необхідних відомостей і матеріалів;
- підготовка свідомо неправдивого висновку державної екологічної експертизи.

Науковцями, зокрема В. Книш, роз'яснено, що адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища має специфічні, притаманні лише цьому виду відповідальності, ознаки. Оскільки, згідно з чинним законодавством, адміністративним проступком (правопорушенням) вважається протиправна винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність, то адміністративне правопорушення в галузях охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, за аналогією з екологічним правопорушенням, можна розглядати як винну, протиправну дію (або бездіяльність), яка порушує встановлений порядок охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, завдає шкоди здоров'ю людини та природі і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність [6, с. 69–70].

Зміст поняття адміністративної відповідальності за порушення законодавства про екологічну експертизу становить сукупність адміністративно-протиправних діянь, які зазіхають на екологічну

безпеку в сфері екологічної експертизи. Зважаючи на родовий об'єкт, цю групу складають правопорушення, пов'язані з недотриманням екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів або споруд, створення біотехнологій, експлуатації транспортних та інших пересувних засобів, поводження з відходами, пестицидами, агрохімікатами, токсичними речовинами, у процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків, раціоналізаторських пропозицій, нової техніки, технологій і систем, речовин і матеріалів (статті 79-1-83, 90-1, 91-3), перевищення лімітів і нормативів використання природних ресурсів (стаття 92-2), за відмови від надання чи несвоєчасного надання екологічної інформації (стаття 91-4), невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів (стаття 188-5).

За трактуванням В. Костецького, інститут юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, з одного боку, є складовою системи екологічного права, а з іншого, – поєднує її з інституційною та функціональною підставами економіко-правового механізму охорони довкілля, використання природних ресурсів і забезпечення екологічної безпеки, оскільки застосування заходів адміністративного впливу, також відшкодування заподіяної шкоди (коли забруднювач платить), притягнення до кримінальної відповідальності за екологічні злочини належать до повноважень низки органів управління, форм реалізації їхньої компетенції у цій сфері [7, с. 6].

Розділ VI «Екологічна експертиза» Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до складу адміністративного екологічного правопорушення в галузі екологічної експертизи відносить:

- незаконне втручання будь-кого у проведення екологічної експертизи;
- ухилення від надання на законну вимогу державних еколого-експертних органів і формувань необхідних відомостей і матеріалів;
- підготовку свідомо неправдивого висновку державної екологічної експертизи.

Адміністративне правопорушення у сфері екологічної експертизи – це адміністративне екологічне правопорушення громадян, посадових та юридичних осіб, за вчинення якого нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачено застосування заходів адміністративної відповідальності.

Однією з прогалин адміністративного законодавства в галузі екологічної експертизи є відсутність в КУпАП санкцій за вчинення порушень у сфері екологічної експертизи, детальний перелік яких наведено в ст. 50 Закону України «Про екологічну експертизу».

Поза тим, як зазначають Ю. Корнєєв, М. Садовський, чинні форми юридичної відповідальності не здатні забезпечити відшкодування екологічної шкоди, заподіяної правопорушенням природному об'єкту, тобто відновити порушений екологічний правопорядок [8, с. 16].

З огляду на те, що основними порушниками законодавства про екологічну експертизу є посадові особи підприємств, які планують здійснення господарської та іншої діяльності, вважаємо за необхідне посилення адміністративного покарання за порушення законодавства про екологічну експертизу у вигляді суттєвого збільшення розміру адміністративного штрафу для посадових осіб, що сприятиме запобіганню і зменшенню кількості правопорушень у сфері екологічної експертизи.

За допомогою застосування адміністративної відповідальності у сфері екологічної експертизи реалізується державний примус до виконання екологічних вимог. Адміністративна відповідальність у сфері екологічної експертизи виконує такі функції: стимулюючу (до дотримання норм екологічного права); превентивну (забезпечує попередження правопорушень в екологічній сфері); компенсаційну (спрямовану на відшкодування втрат у природному середовищі і на відшкодування шкоди, заподіяної здоров'ю людей); каральну (полягає у покаранні особи, винної у скоєнні екологічного правопорушення) [9, с. 34–35].

Беручи до уваги взаємозв'язок і взаємообумовленість таких правових явищ, як адміністративний проступок, адміністративне стягнення, адміністративна відповідальність, вважаємо за необхідне законодавчо закріпити адміністративну відповідальність за порушення у сфері екологічної експертизи як єдиної підстави притягнення до адміністративної відповідальності. Також доцільно виокремити адміністративний проступок з певного кола антисуспільних діянь (дії чи бездіяльності) за характерними ознаками: по-перше, за сукупністю законодавчо окреслених правових ознак, притаманних саме цьому діянню (дії чи бездіяльності), та, по-друге, передбачуваністю карності [10, с. 8].

З погляду на дослідження С. Єсімова, реформування адміністративного законодавства в екологічній сфері має здійснюватися шляхом оптимізації складного механізму застосування адміністративних стягнень, приведення правових норм у відповідність з положеннями

Конституції та чинних законів. Це, найперше, гарантуватиме належний рівень дотримання державою в особі її уповноважених органів задекларованих прав і свобод громадян та юридичних осіб, а з іншого боку – забезпечить ефективне застосування правових норм до правопорушників. Адже чіткість і ясність висвітлення складів адміністративних проступків, видів адміністративних стягнень, підстав їх застосування сприяє правильному трактуванню правових норм і забезпеченню адекватності та постійності (застосування правових норм відповідно до законодавчих актів без залучення додаткових роз'яснень уповноважених органів) їх застосування [10, с. 8].

На підтримку цих тверджень деякі науковці, надто В. Пиць у дисертаційному дослідженні «Адміністративно-правові засади забезпечення екологічного правопорядку», пропонують внести до КУпАП ті склади адміністративних проступків, які передбачені в законодавчих актах України, але відсутні в КУпАП [11, с. 15].

Висновок. Отже, не викликає сумніву доцільність внесення доповнення в адміністративне законодавство – Кодекс України про адміністративні правопорушення – порушень законодавства про екологічну експертизу, додавши види порушень у сфері екологічної експертизи, зазначені в частинах 1–6, 8 статті 50 Закону України «Про екологічну експертизу», і встановивши санкції за їх вчинення. Позаяк передбачені види порушень законодавства про екологічну експертизу в Законі України «Про екологічну експертизу» за відсутності встановленої за них відповідальності не мають сенсу.

1. Гетьман А. П. Організаційно-правовий механізм охорони навколишнього природного середовища / А. П. Гетьман // Проблеми законності: зб. наук. праць; Нац. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – 2014. – № 125. – С. 119–128.

2. Про екологічну експертизу: Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 8. – Ст. 54.

3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546

4. Нечитайленко В. А. Деякі шляхи вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність за екологічні правопорушення / В. А. Нечитайленко // Юридичний електронний науковий журнал. – 2015. – № 6. – С. 138–141.

5. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 р. № 32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF>

6. Книш В. І. Особливості адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів / В. І. Книш // Право і безпека. – 2011. – № 1 (38). – С. 68–71.

7. Костицький В. В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення (Третя «опора» міжнародно-правового екологічного імперативу) / В. В. Костицький. – 37 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kostytysky.com.ua/upload/doc/vidp.pdf>

8. Корнєєв Ю. В. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення / Ю. В. Корнєєв, М. В. Садовський // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2015. – № 1 (34). – С. 13–17.

9. Лазор О. Я. Екологічна експертиза: теорія, методологія, практика / О. Я. Лазор. – Львів: Ліга-Прес, 2002. – 364 с.

10. Єсімов С. С. Правові підстави застосування адміністративних стягнень / С. С. Єсімов // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». – 2013. – № 1 (4). – С. 5–9.

11. Пиць В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення екологічного правопорядку: автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. М. Пиць. – Львів, 2015. – 21 с.

Попович Н. Ф. Административная ответственность за нарушение законодательства об экологической экспертизе

Рассмотрены понятие и виды экологических правонарушений как основания юридической ответственности. Проанализировано содержание административной ответственности за экологические правонарушения. Доказана целесообразность выделения правовой ответственности в области экологической экспертизы.

Исследован институт административной ответственности за правонарушения в области экологической экспертизы как составляющая обеспечения реализации государственной экологической политики наряду с административным обеспечением охраны окружающей природной среды.

Ключевые слова: административная ответственность, экологическая экспертиза, экологические правонарушения, законодательство об административной ответственности.

Popovych N. P. Administrative responsibility for violations of the legislation on environmental impact assessment

The article deals with the concept and types of environmental violations as the basis for legal liability. The author analyzes the content of administrative responsibility for environmental offences, as well considers the issue of separation of legal liability in the field of environmental examination. The institution of administrative responsibility for offences of environmental examination is investigated as a part of ensuring implementation of state environmental policy, including administrative provision of environmental protection.

Environmental impact assessment, as a functional means for environmental protection mechanism, ensures the possibility of exercising rights of citizens to a favorable environment in the form of preventing negative impacts of economic activity on the environment. Assessment of the impact of the future activity object on the environment is established at the planning stage, it prevents the negative social, economic and other implications of implementation of the object of environmental examination, and it is important for business entity too.

Environmental examination is the guarantor of fulfillment of environmental and legal norms, regulations; it has a preventive nature, as it is carried out before the beginning of economic activity. The essence of the administrative responsibility for violation of the legislation on environmental examination is a set of administrative illegal acts encroaching on ecological safety in the field of environmental impact assessment. State enforcement of environmental requirements is realized through the application of administrative responsibility in the field of environmental impact assessment. Administrative responsibility in the field of environmental impact assessment has such functions as: stimulating; preventive; compensatory; punitive. It is advisable to make additions to the legislation on violations in the field of environmental examination listed in the law «On environmental impact assessment».

Key words: administrative responsibility, environmental impact assessment, environmental offense, laws of administrative responsibility.

Стаття надійшла 23 травня 2016 р.

УДК 342.951:351.82

**О. Л. Хитра,
І. Я. Хитра**

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС У СФЕРІ ПРОФІЛАКТИКИ ПРАВОПОРУШЕНЬ МИТНИХ ПРАВИЛ

На підставі аналізу законодавства ЄС у сфері профілактики правопорушень митних правил констатовано, що практика у вказаному напрямку здійснюється спорідненими органами різних держав шляхом обміну інформацією. Доведено, що повне законодавче забезпечення процедур митного оформлення уможливило запобігання порушенням митного законодавства. З огляду на це сформульовано поняття правового регулювання профілактики порушень митних правил за законодавством Європейської Співдружності як складової протидії правопорушенням і взаємодії з митними органами країн ЄС.

Ключові слова: профілактика правопорушень, митні правила, законодавство Європейського Союзу, митні адміністрації, джерела митного законодавства.