

УДК 342.922:502(477)

О. В. Базан
аспірант

Хмельницького університету управління та права

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. У сучасних реаліях розвитку державності в Україні одним з найважливіших засобів реалізації державної політики у сфері зв'язку є створення відповідного дієвого та ефективного механізму адміністративно-правового регулювання, спроможного забезпечити правопорядок у зазначеній сфері. Це передбачає дослідження проблематики охорони відносин, які виникають у сфері зв'язку, адміністративно-правовими засобами, серед яких особливу роль відіграє адміністративна відповідальність.

Дослідження питань інституту адміністративної відповідальності в будь-якій сфері, у тому числі за правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища, набуває важливого значення, оскільки це напряму пов'язано із потребою вдосконалення вітчизняного законодавства з метою підвищення ефективності реалізації застосування до правопорушників заходів адміністративного впливу за порушення законності та державної дисципліни.

З огляду на це постає потреба у дослідженні вказаної проблематики, перш за все, шляхом вивчення актуальних питань щодо у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, що, у свою чергу, обумовлює актуальність зазначеної статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремим питанням правового регулювання охорони навколишнього природного середовища були присвячені наукові праці таких вчених, як В. В. Бондаренко, П. А. Гагай, А. П. Гетьман, О. М. Єщук, Н. І. Золотарьова, І. Д. Казанчук, В. І. Кніш, Л. П. Коваленко, Н. О. Комісарук, В. В. Костицький, Є. В. Курінний, О. Я. Лазор, В. А. Лазоренко, Г. М. Левіна, М. В. Лошицький, В. К. Матвійчук, О. О. Сурілова, Н. Л. Тішкова, О. А. Улютіна, М. В. Шиленко та ін. Проте, не дивлячись на значний доробок вищезазначених вчених, питання щодо визначення підстав адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері зв'язку в Україні висвітлені фрагментарно..

Метою статті є визначення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Виклад основного матеріалу. Важливу роль в системі заходів забезпечення належного дотримання правових норм у галузі екології займає пи-

тання відповідальності за порушення у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Слід підкреслити, що відповідальність за правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища безпосередньо в чинному законодавстві України, що регулює питання у досліджуваній сфері, визначена неоднозначно. Це, у свою чергу, призводить до створення окремих проблемних питань при кваліфікації відповідних правопорушень у цій сфері та визначенні виду відповідальності за їх вчинення. Так, наприклад, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» містить наступні формулювання щодо відповідальності у цій сфері:

- одним з основних принципів охорони навколишнього природного середовища є, зокрема, поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони навколишнього природного середовища (п. «й» ст. 3 Закону);

- екологічні права громадян забезпечуються, зокрема, невідворотністю відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища (п. «е» ч. 1 ст. 10 Закону);

- місцеві ради несуть відповідальність за стан навколишнього природного середовища на своїй території і в межах своєї компетенції (ч. 1 ст. 15 Закону);

- громадські інспектори з охорони довкілля проводять перевірки і складають протоколи про порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища і подають їх органам державного контролю в галузі охорони навколишнього природного середовища та правоохоронним органам для притягнення винних до відповідальності (п. «б» ч. 2 ст. 36 Закону);

- керівники транспортних організацій та власники транспортних засобів несуть відповідальність за додержання встановлених для відповідного типу транспортного засобу нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах, скидів забруднюючих речовин та впливу фізичних факторів пересувних джерел на стан навколишнього природного середовища (ч. 3 ст. 56 Закону);

- у разі порушення встановлених вимог екологічної безпеки при проведенні наукових досліджень, впровадженні відкриттів, винаходів, застосуванні нової техніки, імпортного устаткування, технологій і систем винні особи притягуються до відповідальності (ч. 3 ст. 57 Закону) тощо [1].

За результатами аналізу вищезазначених норм можна стверджувати, що: по-перше, у більшості випадків вид та підстави відповідальності у Законі не конкретизовані; по-друге, окремі норми Закону лише вказують на настання відповідальності за їх порушення, в той час як фактично та юридично вона не встановлена.

Вчинення правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні тягне за собою різні види юридичної відповідальності. Так, до особливостей застосування цивільної відповідальності у цій сфері належить наступне: а) шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі; б) особи, яким завдано такої шкоди, мають право на відшкодування недержавних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням; в) особи, що володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих; г) шкода, заподіяна довкіллю у зв'язку з виконанням угоди про розподіл продукції, підлягає відшкодуванню відповідно до вимог статті 29 Закону України «Про угоди про розподіл продукції» [1].

Дисциплінарна відповідальність фізичних осіб за порушення законодавства настає, як правило, у випадках, коли за певні порушення не передбачена адміністративна чи кримінальна відповідальність. Згідно зі ст. 147 Кодексу законів про працю України за порушення трудової дисципліни до працівника може бути застосовано тільки один з таких заходів стягнення: 1) догана; 2) звільнення [2]. Для окремих категорій працівників чинним законодавством, статутами і положеннями про дисципліну також можуть бути передбачені й інші дисциплінарні стягнення. Так, до державних службовців застосовується один із таких видів дисциплінарного стягнення: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби [3].

Проте, безпосередньо військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейські несуть відповідальність за дисциплінарними статутами за скоєння адміністративних правопорушень (у т.ч. й у сфері охорони навколишнього природного сере-

довища). Крім того, інші особи, крім зазначених вище, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну, у випадках, прямо передбачених ними, також несуть за вчинення адміністративних правопорушень дисциплінарну відповідальність [4].

Кримінальна відповідальність за злочини у сфері охорони навколишнього природного середовища встановлена Кримінальним кодексом України, що містить Розділ VIII «Злочини проти довкілля», у якому передбачені 19 статей, де перелічені злочини у цій сфері, які, на думку В.К. Матвійчука, можна поділити на 10 груп, а саме на злочини, що посягають на суспільні відносини, які забезпечують умови: 1) раціонального використання, охорони, відтворення та оздоровлення землі (ст. ст. 239, 254); 2) з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення надр (ст. 240); 3) для охорони відносин щодо захисту суверенних прав України над континентальним шельфом України (ст. 244 ККУ); 4) з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення рослинного світу (ст. ст. 245-247); 5) з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення водних об'єктів (ст. ст. 242-243); 6) з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення атмосферного повітря (ст. 241); 7) з охорони, раціонального використання, відтворення та оздоровлення тваринного світу (ст. ст. 248-251); 8) з охорони від умисного знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 252 ККУ); 9) з охорони екологічної безпеки (ст. ст. 236, 253); 10) для протидії приховуванню або перекрученню відомостей про екологічний стан або захворюваність населення, невжиттю заходів щодо ліквідації наслідків екологічного забруднення (ст. ст. 237-238) [5, с. 124-125].

Що стосується безпосередньо адміністративної відповідальності у досліджуваній сфері, то взагалі, необхідно зауважити, що така відповідальність виступає надзвичайно важливим інструментом у державному управлінні у зв'язку з широкою сферою її застосування. Наразі в юридичній науці приділяється достатньо уваги проблемам адміністративної відповідальності, проте єдиного підходу до її визначення досі немає. З огляду на це, визначення адміністративної відповідальності залишається одним із найбільш суперечливих питань вітчизняної адміністративно-правової науки.

Так, наприклад, В.К. Колпаков вважає, що адміністративна відповідальність являє собою специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [6, с. 289]. У свою чергу, І.А. Беленчук підкреслює, що адміністративна відповідальність –

це різновид юридичної відповідальності, наслідок невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, відбиття невідворотності реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки) [7, с. 77].

Як слушно зазначає І. А. Куян, кваліфікуючими ознаками адміністративної відповідальності є: підстава адміністративної відповідальності, тобто безпосередньо саме адміністративне правопорушення (проступок); наявність особливого набору засобів впливу – адміністративних стягнень; наявність системи органів адміністративної юрисдикції, які є суб'єктами виконавчої влади, в процесі реалізації якої вони накладають адміністративні стягнення; особливий порядок реалізації адміністративної відповідальності [8, с. 11-12].

Не можна не погодитися з тим, що багатоаспектність і відсутність чіткого визначення в сучасній правовій науці поняття адміністративної відповідальності зумовили появу тлумачень про адміністративну відповідальність як застосування будь-якого з видів адміністративного примусу [9, с. 32-36].

У цьому контексті слід підтримати пропозицію С.Т. Гончарука, який пропонує визначати адміністративну відповідальність через об'єктивний та суб'єктивний підходи. «Перший з них, зумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні прояви з боку законослужняних громадян – шляхом встановлення окремих заборон, відповідних правил тощо та адекватних санкцій щодо порушників цих правил. В основі другого – суб'єктивного підходу лежить особистий обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами (органами адміністративної юрисдикції) за своє протиправне діяння і зазнати відповідного стягнення згідно зі встановленим законом порядком» [10, с. 75].

Отже, як бачимо, адміністративну відповідальність, на сучасному рівні розвитку науки адміністративного права, як правило, пов'язують із застосуванням заходів державного примусу та розглядають як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення. Як слушно зазначає М.П. Тиндик, застосування заходів адміністративної відповідальності для правопорушника тягне обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, яких він повинен зазнати і фактично зазнає [11, с. 129]. Тим самим, правопорушник «відповідає перед державою за неправомірну поведінку» [12, с. 78].

Необхідно підкреслити, що найбільш чітку систему в розумінні правової регламентації видів адміністративного примусу складають заходи адміністративного стягнення (відповідальності), які полягають у застосуванні примусових заходів впливу, передбачених в адміністративно-правових санкціях. Варто наголосити, що адміністра-

тивна відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за скоєння правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища регулюються, в основному, чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), який у ст. 23 адміністративне стягнення визначає як міру відповідальності, що застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [4].

Варто погодитися з думкою окремих вчених, які виділяють три ознаки, за наявності яких настає реальна адміністративна відповідальність [13, с. 44]: а) нормативна (правова) – це наявність правової норми, яка передбачає адміністративний проступок і відповідальність за його вчинення (існування в діяннях особи складу правопорушення, зокрема суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт, об'єктивна сторона); б) фактична – це вчинення протиправного, винного діяння особою, за яке законодавством передбачено адміністративну відповідальність (здійснення винною особою специфічного різновиду правового порушення – адміністративного); в) процесуальна – це постановка (рішення) органу адміністративної юрисдикції про накладення на правопорушника певного виду адміністративного стягнення або заходу впливу, передбаченого ст. 24-1 КУпАП (існування правових положень процесуального типу, що гарантують притягнення правопорушника до відповідальності адміністративного характеру) [14, с. 82].

Безпосередньо реальною підставою адміністративної відповідальності є наявність усіх перелічених ознак. Насамперед, обов'язково повинна бути норма, яка передбачає адміністративну відповідальність. Саме керуючись вказаною нормою, уповноважені органи (посадові особи) встановлюють, чи підпадає під ознаки адміністративного проступку вчинене діяння, і тільки тоді виносять умотивоване рішення про застосування до правопорушника відповідальності [15, с. 19–20].

Нормативною ознакою реальної підстави адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні є те, що чинний КУпАП містить норми (статті), за порушення яких передбачено відповідальність. Серед цих правопорушень можна виділити правопорушення як у сфері використання та охорони надр (ст. ст. 47, 57-58 КУпАП), водних ресурсів (ст. ст. 48, 59-62 КУпАП), лісового та природно-заповідного фондів (ст. ст. 49, 63-77, 91 КУпАП), природних ресурсів (ст. 91² КУпАП), тваринного та рослинного світу (ст. ст. 50, 77¹, 83¹, 85-90 КУпАП), земель (ст. ст. 52-56 КУпАП), атмосфер-

ного повітря (ст. ст. 78-81 КУпАП), так й у сфері поводження з відходами та деякими іншими препаратами, продуктами, речовинами та матеріалами (наприклад: 1) пестициди і агрохімікати, токсичні хімічні речовини та інші препарати; 2) мікроорганізми, біологічно активні речовини та інші продукти біотехнологій; 3) відкриття, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, раціоналізаторські пропозиції, нова техніка, технології і системи, речовини і матеріали, що не відповідають встановленим нормативам екологічної безпеки та іншим вимогам щодо охорони довкілля), які мають безпосередній негативний вплив на вищеперелічені об'єкти навколишнього природного середовища (ст. ст. 82-83, 90¹, 91¹, 91³ КУпАП), а також інші правопорушення (ст. ст. 91⁴-91⁵ КУпАП) [4].

Фактичною підставою адміністративної відповідальності є вчинення адміністративного правопорушення (проступку). КУпАП у ст. 9 визначає адміністративне правопорушення (проступок) як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за який законом передбачено адміністративну відповідальність [4].

Адміністративні правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, як й інші адміністративні правопорушення, мають свій склад, що містить відповідні складові, які характеризують вчинене протиправне діяння. До них належать об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт і суб'єктивна сторона. При цьому для притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності необхідна обов'язкова наявність у протиправному діянні усіх елементів складу правопорушення. Відсутність хоча б одного з них не дозволяє кваліфікувати діяння як проступок, а отже, застосовувати адміністративні стягнення. Від якості оцінки елементів складу залежить правильність кваліфікації правопорушення й вибір відповідного адміністративного стягнення [16, с. 88].

У зв'язку з цим, склад адміністративного правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні, на наш погляд, варто визначати як систему відповідних обов'язкових ознак (суб'єктивних та об'єктивних), які, згідно з чинним законодавством, характеризують та створюють суспільно шкідливе діяння як певний вид адміністративного правопорушення в цій сфері.

Процесуальною ознакою реальної підстави притягнення до адміністративної відповідальності є рішення державного органу, уповноваженого розглядати відповідні справи про адміністративні правопорушення у сфері охорони навколишнього

природного середовища в Україні, про накладання на винну особу конкретного адміністративного стягнення.

Висновки. Виходячи з вищезазначеного, можна зробити висновок, що під адміністративною відповідальністю у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні слід розуміти вид юридичної відповідальності, що полягає у застосуванні уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного законодавства, до осіб, які скоїли адміністративні правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища (довкілля) в Україні, адміністративних стягнень.

Єдиною фактичною підставою адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні є вчинення адміністративного правопорушення у цій сфері, у той час коли реальне настання адміністративної відповідальності можливе лише за наявності трьох відповідних ознак (нормативної, фактичної та процесуальної).

Здійснений аналіз чинного законодавства України дає підстави стверджувати, що на сьогодні наша країна потребує негайного вжиття ефективних заходів щодо створення дієвої системи правової охорони навколишнього природного середовища в Україні, важливе місце в якій відіграє адміністративна відповідальність у цій сфері. Насамперед, це стосується як встановлення адміністративної відповідальності за окремі порушення у цій сфері, які на сьогодні досі відсутні у чинному законодавстві (наприклад, за: порушення вимог щодо видобутку корисних копалин; обмеження безперешкодного та безоплатного доступу громадян до берегів річок, водойм та островів для загального водокористування, узбережжя морів, морських заток тощо), так й підвищення відповідальності за деякі правопорушення у досліджуваній сфері, перш за все, у сфері використання та охорони лісового та природно-заповідного фондів, тваринного та рослинного світу, а також атмосферного повітря (наприклад, за: незаконну порубку, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка; порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі і вивезення деревини та заготівлі живиці; знищення або пошкодження пожезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень; порушення вимог пожежної безпеки в лісах; самовільне випалювання рослинності або її залишків; жорстоке поводження з тваринами; випуск в експлуатацію, а також безпосередня сама транспортних та інших пересувних засобів з перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у відпрацьованих газах тощо).

Література

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991, № 1264-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
2. Кодекс законів про працю України : Закон Української РСР від 10.12.1971, № 322-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
3. Про державну службу : Закон України від 10.03.2015, № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984, № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
5. Матвійчук В. К. Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища : проблеми законодавства, теорії та практики : дис. ... докт. юрид. наук. Київ: ВНЗ «Національна академія управління», 2008. 511 с.
6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
7. Беленчук І. А. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : А.С.К., 2004. 176 с.
8. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 18 с.
9. Додин Е. В. Административная ответственность в свете Конституции Украины. *Юрид. вестн.* 1997. № 3. С. 32-36.
10. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. К.: МВС Укр., УАВС, 1995. С. 75.
11. Тиндик Н. П. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронними органами імміграційного процесу в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2004. 183 с.
12. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: Юрид. лит., 1966. С. 78.
13. Ківалов С. В. Біла Л. Р. Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. [2-ге вид., перероб. і доп.]. Одеса : Юрид. літ., 2002. 312 с.
14. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і факультетів [за ред. Ю. П. Битяка]. Х.: Право, 2001. 528 с.
15. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учеб. пособ. Х. : Одиссей, 2004. 272 с.
16. Коллер Ю. С., Собакарь А. О. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху: монографія. К. : «МП Леся», 2015. 204 с.

Анотація

Базан О. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері охорони навколишнього природного середовища в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена визначенню адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охоро-

ни навколишнього природного середовища в Україні. Наголошено, що єдиною фактичною підставою застосування такої відповідальності є скоєння правопорушення у цій сфері, тоді як реальне настання адміністративної відповідальності за такі правопорушення можливе лише за наявності трьох ознак. Акцентовано, що на сьогодні наша країна потребує негайного вжиття ефективних заходів щодо створення дієвої системи правової охорони навколишнього природного середовища в Україні, важливе місце в якій відіграє адміністративна відповідальність у цій сфері.

Ключові слова: відповідальність, правопорушення, навколишнє природне середовище, адміністративна відповідальність, стягнення.

Аннотация

Базан О. В. Административная ответственность за правонарушения в сфере охраны окружающей среды в Украине. – Статья.

Статья посвящена определению административной ответственности за правонарушения в сфере охраны окружающей среды в Украине. Подчеркивается, что единственной фактической основой для применения такой ответственности является совершение правонарушения в данной сфере, а фактическое наступление административной ответственности за такие правонарушения возможно только при наличии трех признаков. Подчеркивается, что сегодня нашей стране необходимо принять незамедлительные действенные меры по созданию эффективной системы правовой защиты окружающей среды в Украине, важное место в которой играет административная ответственность в этой сфере.

Ключевые слова: ответственность, правонарушение, окружение, административная ответственность, штраф.

Summary

Bazan O. V. Administrative liability for offenses in the field of environmental protection in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the definition of administrative liability for offenses in the field of environmental protection in Ukraine. It is emphasized that the only factual basis for the application of such liability is the commission of an offense in this area, while the actual occurrence of administrative liability for such offenses is possible only in the presence of three signs. It is emphasized that today our country needs to take immediate effective measures to create an effective system of legal protection of the environment in Ukraine, an important place in which plays an administrative responsibility in this area.

Key words: responsibility, offense, environment, administrative responsibility, penalty.