

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.10.28>**Олена Улютіна,***канд. юрид. наук, доцент,**доцент кафедри адміністративного та фінансового права**Національного університету біоресурсів і природокористування України***Ілона Денисюк,***суддя**Лугинського районного суду Житомирської області*

ОБ'ЄКТИВНА СТОРОНА ПІДСУДНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

У статті проаналізовано об'єктивну сторону екологічних адміністративних правопорушень, справи за якими розглядаються судами. Зроблено висновок, що більшість складів підсудних екологічних адміністративних правопорушень передбачає скоєння активних дій. У формі бездіяльності об'єктивна сторона може мати місце при правопорушеннях, передбачених: ч. 2 ст. 88-1 КУпАП – якщо особа не виконує приписи правил утримання диких тварин у неволі або в напів-вільних умовах через незабезпечення відповідних умов утримання; ст. 88-2 – в частині незабезпечення належних умов зберігання або нездійснення державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій; ст. 90 – щодо невиконання заходів з охорони тварин і рослин, занесених до Червоної книги України; ст. 91 – щодо невиконання заходів з охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Доведено, що в контексті адміністративної відповідальності визначальне значення має саме майнова екологічна шкода, хоча моральна складова частина екологічної шкоди теж не виключається. Шкідливі наслідки екологічних правопорушень нерозривно пов'язані із суспільною шкідливістю таких дій чи бездіяльності. Внаслідок вивчення питання взаємозв'язку шкідливих наслідків підсудних екологічних адміністративних правопорушень із ступенем суспільної шкідливості таких дій чи бездіяльності та характером діяння, через такі кваліфікуючі категорії чи ознаки, як «повторність», «грубе порушення», запропоновано: ввести категорії повторюваності та кратності до норм КУпАП, що передбачають відповідальність за ті екологічні правопорушення, які можуть причинити найбільшу шкоду природним об'єктам та ресурсам; переглянути розмір адміністративних санкцій (у бік підвищення) за скоєння адміністративних екологічних правопорушень як загалом, так і з урахуванням їх повторюваності і кратності; враховувати ознаки повторності і кратності екологічних адміністративних правопорушень та розмір санкцій при визначенні підвідомчості відповідних справ та зарухувати до компетенції судів додатково розгляд справ по екологічних адміністративних правопорушеннях, склад яких міститиме кратність діяння і, відповідно, передбачатиме максимальні розміри штрафів.

Ключові слова: екологічне адміністративне правопорушення, склад адміністративного правопорушення, об'єктивна сторона правопорушення, екологічна шкода, повторюваність екологічного адміністративного правопорушення, кратність екологічного адміністративного правопорушення, суд.

Постановка проблеми. У сучасному світі адміністративні правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів набувають дедалі більшого поширення, що призводить до завдання шкоди навколишньому природному середовищу та негативно впливає на стан довкілля в нашій країні. Одним із способів покращення ситуації має стати вдосконалення механізму притягнення винних осіб до юридичної (в цьому разі адміністративної) відповідальності. А ключовим аспектом тут є правильна кваліфікація правопорушень, встановлення чітких критеріїв

для визначення їх складів загалом та складових елементів останніх зокрема. Одним із таких елементів екологічних адміністративних правопорушень є їх об'єктивна сторона, яка виражає зовнішній прояв, є сукупністю зовнішніх ознак суспільно шкідливого протиправного посягання на відповідний об'єкт. Як показує практика, саме в процесі визначення об'єктивної сторони екологічних адміністративних правопорушень, підвідомчих суду, виникає досить багато питань, які потребують вирішення, у тому числі на рівні наукових досліджень, що свідчить про актуальність цієї статті.

Останнім часом дослідженню окремих елементів складів адміністративних правопорушень роботи присвятили В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрак, П.М. Білий, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.А. Галаган, Є.С. Герасименко, ІП. Голосніченко, М.А. Грибанова, Є.В. Додін, О.В. Д'яченко, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, В.В. Костицький, Н.Д. Красіліч, І.А. Куян, Д.М. Лук'янець, О.М. Охотнікова, Б.В. Росінський, М.С. Студенікіна, В.М. Туманов, О.С. Яра та інші. Проте питання об'єктивної сторони екологічних адміністративних правопорушень, розгляд справ за якими зараховано до компетенції судів, залишається малодослідженим.

Метою статті є аналіз наявних підходів до визначення об'єктивної сторони екологічних адміністративних правопорушень, справи за якими розглядаються судами, характеристика шкідливих наслідків таких діянь, дослідження категорій «повторюваність» та «кратність» екологічних адміністративних правопорушень, а також вироблення пропозицій щодо вдосконалення адміністративного законодавства в частині формулювання об'єктивної сторони підсудних екологічних адміністративних правопорушень.

Виклад основного матеріалу. Об'єктивна сторона екологічних адміністративних правопорушень характеризується власне діянням, що знаходить свій прояв у двох формах: дії (активної поведінки особи) та бездіяльності (пасивної поведінки особи, утримання її від вчинення певних дій).

Аналіз норм КУпАП, які нині визначають склад підсудних екологічних адміністративних правопорушень, дає змогу стверджувати, що більшість передбачає скоєння активних дій. У формі бездіяльності об'єктивна сторона може мати місце при правопорушеннях, передбачених: ч. 2 ст. 88-1 КУпАП – якщо особа не виконує приписи правил утримання диких тварин у неволі або в напіввільних умовах через незабезпечення відповідних умов утримання; ст. 88-2 – в частині незабезпечення належних умов зберігання або нездійснення державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій; ст. 90 – щодо невиконання заходів з охорони тварин і рослин, занесених до Червоної книги України; ст. 91 – щодо невиконання заходів з охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Характеризується об'єктивна сторона підсудних екологічних адміністративних правопорушень і наявністю шкідливих наслідків таких діянь. Як зазначає І.А. Куян, шкідливі наслідки – це результат впливу на об'єкт посягання, шкода (матеріальна або

нематеріальна), завдана протиправною дією (бездіяльністю) об'єкту посягання. Причому для екологічних адміністративних правопорушень ця шкода має бути обов'язково екологічною. Її автор розуміє як таку, що проявляється в забрудненні, виснаженні природного середовища, порушенні екологічних зв'язків у ньому [1, с. 59]. Ширше визначає екологічну шкоду М.В. Краснова, наголошуючи на її матеріальному характері та на тому, що завдається вона державі, юридичним чи фізичним особам у результаті навмисного чи необережного порушення правових екологічних вимог. Така матеріальна шкода, як вказує учений, виражається позбавленням життя чи здоров'я людини, втратою чи пошкодженням природних об'єктів, дегенерацією навколишнього середовища [2, с. 51]. Ще ширший зміст вкладає в поняття екологічної шкоди Л.П. Решетник, вважаючи, що нею є негативні зміни в стані довкілля, викликані його забрудненням, виснаженням, порушенням вимог екологічної безпеки, порушенням екологічних прав громадян, що знижують природні можливості середовища до самоочищення, самовідновлення чи роблять неможливим відновлення його стану людиною, проявляються впродовж тривалого часу, не мають чітких територіальних меж (первинна екологічна шкода) і є причиною настання фізіологічних, генетичних та інших негативних наслідків для життя та здоров'я людини, її соціального оточення, несуть загрозу для життя і здоров'я майбутніх поколінь, спричиняють психічні страждання особам (вторинна шкода), можуть мати порівняно об'єктивну грошову оцінку або важко піддаються такій оцінці [3, с. 16]. Проте нині в контексті адміністративної відповідальності визначальне значення має саме майнова екологічна шкода, хоча, звичайно, моральна складова частина екологічної шкоди теж не виключається.

Розмір екологічної шкоди має важливе значення для розмежування екологічних злочинів та адміністративних правопорушень. Наприклад, у разі настання істотної шкоди внаслідок незаконної порубки лісу суди можуть притягнути винних до кримінальної відповідальності за ст. 246 Кримінального кодексу України. Якщо ж внаслідок незаконної порубки дерев, чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях істотна шкода не настала, суди за наявності для того підстав можуть застосувати до винних осіб адміністративну відповідальність за ст.ст. 64–67 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Визначальною є й категорія істотної шкоди при зарахуванні судами діяння до злочинів за ч. 1 ст. 248 Кри-

мінального кодексу України («Незаконне полювання») чи до адміністративного правопорушення за ч. 1 або ч. 2 ст. 85 КУпАП, а також за ст. 249 Кримінального кодексу України («Незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом») чи за ч. 3 або ч. 4 ст. 85 КУпАП.

Ознаки істотної шкоди у вищезгаданих випадках роз'яснено в Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 р. № 17 [4]. Ними є для першого прикладу такі: були знищені певні види дерев у тій чи іншій місцевості; погіршилися породний склад, якість, захисні, водоохоронні й інші екологічні властивості лісу; виникли труднощі у відтворенні заліснення в певній місцевості; знизилась якість атмосферного повітря; змінились ландшафт місцевості, русло річки; сталась ерозія ґрунту тощо. Для другого прикладу такими ознаками є: зникнення того чи іншого виду тварин у певній місцевості; знищення місць компактного проживання та розмноження звірів і птахів, їхніх жител, споруд; руйнування об'єктів природного середовища; знищення тварин, відтворення яких з урахуванням особливостей або чисельності того чи іншого виду (видів) пов'язане зі значними труднощами; знищення нерестовищ риби; вилов риби в період нересту, нечисленних її видів або тих, у відтворенні яких є труднощі; добування великої кількості риби, водних тварин чи рослин або риби чи тварин, вилов яких заборонено тощо. Як бачимо, вичерпного переліку ознак істотної шкоди не надається, що викликає необхідність кваліфікованого розгляду справи судами, в тому числі й із залученням фахівців-екологів.

У продовження розгляду шкідливих наслідків як складника характеристики об'єктивної сторони підсудних екологічних адміністративних правопорушень обов'язково варто згадати про те, що для деяких із них факт настання матеріальної шкоди не є обов'язковим. Достатньо лише самого факту учинення правопорушення, склад якого теоретично називають формальним. До таких належать підсудні екологічні адміністративні правопорушення, передбачені ч. 4 та 5 ст. 85, ст. 88-1 та ст. 88-2 КУпАП. Натомість у ч. 2 ст. 85, ст. 85-1, ст. 88 та ст. 90 підсудні екологічні адміністративні правопорушення поєднують у собі матеріальні (для них наявність шкоди та причинний зв'язок між нею і діянням є обов'язковою ознакою правопорушення) й формальні склади.

Шкідливі наслідки екологічних правопорушень нерозривно пов'язані і з суспіль-

ною шкідливістю таких дій чи бездіяльності. Також є взаємозв'язок ступеня останньої та характеру діяння, яке в теорії адміністративного права окреслюється через такі кваліфікуючі категорії чи ознаки, як «повторність», «грубе порушення». Якщо проаналізувати зміст норм, що передбачають склади підсудних екологічних правопорушень, то такі кваліфіковані склади закріплено лише у ст. 85 КУпАП, де застосовується поняття «повторне порушення правил полювання» (у ч. 2) та «грубе порушення правил рибальства» (у ч. 4). Взагалі ж у главі 7 КУпАП вказівка на повторність правопорушень, окрім названих, зустрічається лише у двох статтях: ст. 53-5 (щодо порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою посадовими особами) та ст. 53-6 (щодо порушення законодавства про Державний земельний кадастр). На наш погляд, повторне скоєння особою адміністративного правопорушення свідчить, у першу чергу, про те, що мети, а саме виховної мети, адміністративної відповідальності не було досягнуто. Особа не усвідомила негативного значення власних дій і дозволяє собі їх повторювати. Не останню роль у цьому відіграє і, так би мовити, символічний розмір адміністративних штрафів. З іншого боку, повторність екологічних адміністративних правопорушень об'єктивно завдає більшу шкоду навколишньому природному середовищу та компонентам довкілля, становить потенційно більшу небезпеку для здоров'я людей.

В інших пострадянських країнах, наприклад, Казахстані, категорія повторюваності застосовується до адміністративних правопорушень набагато ширше. На відміну від КУпАП, Кодекс Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення містить близько десятка норм, що передбачають посилену відповідальність у разі скоєння підсудного екологічного адміністративного правопорушення повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення. Це, скажімо, відповідальність за випуск в експлуатацію транспортних та інших перевізних засобів із перевищенням нормативів вмісту забруднюючих речовин у викидах (ч. 2 ст. 333), за порушення правил проведення нафтових операцій і робіт із надрокористування (ч. 14 ст. 356), за порушення правил рибальства і охорони рибних ресурсів і інших водних тварин (ч. 4 ст. 383), за незаконне придбання, збут, провозення, ввезення, вивезення, зберігання (утримання) видів диких тварин і рослин, їх частин чи похідних (ч. 2 ст. 389), за здійснення нафтових операцій на морі, що створюють перешкоду

і завдають шкоди морському судноплавству, риболовлі (ч. 3 ст. 392), за невиконання законних вимог посадових осіб органів охорони континентального шельфу Республіки Казахстан (ч. 2 ст. 395), за незаконну передачу мінеральних і біологічних ресурсів континентального шельфу, територіальних вод (моря) і внутрішніх вод Республіки Казахстан (ч. 2 ст. 396), за порушення законодавства про екологічний аудит (ч. 4 ст. 397) [5] та деякі інші.

На наш погляд, можливе запозичення такого досвіду і в Україні шляхом введення категорії повторюваності до норм КУпАП, що передбачають відповідальність за ті екологічні правопорушення, які можуть причинити найбільшу шкоду землі (ст. 57), надрам (ст. 58), водним ресурсам (ст.ст. 59, 59-1), лісам (ст.ст. 71-73, 77, 77-1), атмосферному повітрю (ст.ст. 78-80), рослинним та тваринним ресурсам (ст.ст. 83-1, 88, 90), а також за ті, які встановлюють відповідальність за невиконання правил і норм у процесі створення, виробництва, зберігання, транспортування, використання, знешкодження, ліквідації, захоронення мікроорганізмів, біологічно активних речовин та інших продуктів біотехнологій (ст. 90-1), за порушення вимог щодо поводження з відходами (ст. 82) та порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 91).

Окрім повторюваності, кваліфікуючою ознакою екологічних адміністративних правопорушень має бути й кратність (тобто скоєння правопорушення три і більше разів протягом року після накладення адміністративного стягнення). Такі склади, на наш погляд, теж необхідно передбачити в окремих частинах наведених нами вище статей КУпАП.

Повторюваність та кратність екологічних адміністративних правопорушень мають впливати й на розмір санкцій.

Зауважимо, що нині найбільший розмір штрафу за скоєння підсудних екологічних адміністративних правопорушень передбачено ч. 2 ст. 88-1 КУпАП за порушення порядку придбання, збуту чи поширення об'єктів тваринного або рослинного світу, які перебували в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, занесених до Червоної книги України, або які охороняються відповідно до міжнародних договорів України. А аналіз змісту глави 7 КУпАП показує, що ціла низка статей передбачає покарання громадян у вигляді штрафу в один неоподатковуваний мінімум доходів громадян (для прикладу – це ст. 76 «Знищення корисної для лісу фауни», ст. 86-1 «Екс-

плуатація на водних об'єктах водозабірних споруд, не забезпечених рибозахисним обладнанням» та ін.). Абсолютно логічно, що такий стан речей не сприяє зменшенню правопорушень екологічної спрямованості.

Разом із тим нині спостерігається тенденція до перегляду розмірів штрафів за адміністративні правопорушення, узгодження їх із сучасними економічними реаліями, аби порушник поніс суттєві негативні наслідки за скоєні діяння і йому, так би мовити, було «невигідно» скоювати правопорушення. Як приклад можна навести внесення змін до ст. 41 КУпАП [6]: по-перше, її було доповнено новими частинами, що передбачили відповідальність за повторне, протягом року вчинення порушення відповідних вимог законодавства про працю та охорону праці, по-друге, введено за такі правопорушення штрафи, збільшені в рази. Інший приклад введення штрафів до однієї тисячі двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за правопорушення, передбачені ст. 130 КУпАП [7]. Звичайно, наведені приклади стосуються відповідальності за абсолютно відмінні від екологічних правопорушення, ми повною мірою це усвідомлюємо. Однак не можна заперечувати й того, що природні ресурси та об'єкти, екологічна безпека тощо є цінностями, які забезпечують наше існування й існування майбутніх поколінь. Важливість їх збереження викликає нагальну потребу в перегляді у бік підвищення розмірів санкцій (у тому числі у вигляді штрафу) за екологічні адміністративні правопорушення. Яскравим прикладом необхідності посилення адміністративної відповідальності за підпал рослинності стала ситуація з масштабними лісовими пожежами весною цього року, що стимулювало збільшення в десятки разів штрафів за порушення вимог пожежної безпеки в лісах (ст. 77 КУпАП) та за самовільне випалювання рослинності та її залишків (ст. 77-1 КУпАП) [8].

На цьому ж наголошують фахівці у галузі екологічного права: М.В. Краснова зазначає, що на перспективу кратність перевищення нормативів зборів за забруднення навколишнього природного середовища та за погіршення якості природних ресурсів необхідно покласти в основу адміністративно-правового порядку стягнення штрафів за вчинення екологічних правопорушень, збільшивши такі штрафи в десятки, можливо, в сотні разів та застосовувати їх до юридичних осіб – великих підприємств та їх об'єднань, що здійснюють екологічно небезпечну діяльність [9, с. 13].

Також вважаємо, що ознака повторюваності та кратності екологічних адміні-

стративних правопорушень має впливати й на підвідомчість відповідних справ, у тому числі, судам. Ми вважаємо правильним зарахувати до компетенції судів додатково розгляд справ по екологічних адміністративних правопорушеннях, склад яких міститиме кратність діяння і, відповідно, передбачатиме максимальні розміри штрафів. Це дасть змогу забезпечити, з одного боку, найбільш якісний розгляд справи, а з іншого – максимально гарантувати права особи в частині винесення справедливого рішення по справі.

Висновки.

Таким чином, здійснений аналіз об'єктивної сторони підсудних екологічних адміністративних правопорушень дає змогу стверджувати, що вона виражається як у формі активних дій (ця форма переважає), так і у формі бездіяльності. Дослідження шкідливих наслідків підсудних екологічних адміністративних правопорушень показує, що в контексті адміністративної відповідальності визначальне значення має саме майнова екологічна шкода, хоча моральна складова частина екологічної шкоди теж не виключається. З огляду на специфіку шкідливих наслідків підсудних екологічних адміністративних правопорушень є доцільним: ввести категорії повторюваності та кратності до норм КУпАП, що передбачають відповідальність за ті екологічні правопорушення, які можуть причинити найбільшу шкоду природним об'єктам та ресурсам; переглянути розмір адміністративних санкцій (у бік підвищення) за скоєння адміністративних екологічних правопорушень як загалом, так і з урахуванням їх повторюваності і кратності; врахувати ознаки повторності і кратності екологічних адміністративних правопорушень та розмір санкцій при визначенні підвідомчості відповідних справ та зарахування до компетенції судів розгляд справ за тими екологічними адміністративними правопорушеннями, склад яких міститиме кратність діяння і,

відповідно, передбачатиме максимальні розміри штрафів.

Список використаних джерел:

1. Куян І.А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 208 с.
2. Краснова М.В. Возмещение экологического вреда. *Российская юстиция*. 2005. № 1–2. С. 51–54.
3. Решетник Л.П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2005. 20 с.
4. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 р. № 17. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04/card6#Public>.
5. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. URL: <https://online.zakon.kz>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 77-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 11. Ст. 75.
7. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за керування транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : Закон України від 7 липня 2016 р. № 1446-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 33. Ст. 565.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою збереження довкілля щодо посилення відповідальності за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу : Закон України від 13.04.2020 р. № 556-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2020. № 19. Ст. 128.
9. Краснова М.В. Проблеми компенсації шкоди за екологічним законодавством України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2010. 36 с.

Olena Uliutina, Iona Denysyuk. The objective side of the defendants in environmental administrative offenses

In the article the objective side of environmental administrative offenses, cases of which are considered by courts was analyzed. It was concluded that the vast majority of defendants in environmental administrative offenses involve active action. In the form of inaction, the objective party may take place in the case of offenses under: Part 2 of Art. 88-1 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine if a person does not comply with the rules of keeping wild animals in captivity or in semi-free conditions due to failure to provide appropriate conditions for keeping; Art. 88-2 in terms of failure to ensure proper storage conditions or failure to carry out state accounting of zoological and botanical collections; Art. 90 on non-compliance with measures for the protection of animals and plants listed in the Red Book of Ukraine; Art. 91 on non-implementation of measures for protection of territories and objects of the nature reserve fund.

It has been proved that in the context of administrative liability, property environmental damage is of decisive importance, although the moral component of environmental damage is also not excluded. The

harmful effects of environmental offenses are inextricably linked to the social harmfulness of such actions or omissions. As a result of studying the relationship of harmful consequences of defendants in environmental administrative offenses with the degree of public harm of such actions or omissions and the nature of the act, for such qualifying categories or characteristics as "recurrence", "gross violation", it is proposed: introduction of categories "recurrence" and "multiplicity" to the Code of Administrative Offenses of Ukraine; providing for liability for those environmental offenses that may cause the greatest harm to natural objects and resources; revision of the size of administrative sanctions (in the direction of increase) for committing administrative environmental offenses both as a whole and taking into account their recurrence and multiplicity; take into account the signs of recurrence and multiplicity of environmental administrative offenses and the size of sanctions in determining the jurisdiction of the relevant cases and refer to the jurisdiction of courts additional consideration of cases of environmental administrative offenses, which will contain the multiplicity of actions and, accordingly, provide maximum fines.

Key words: environmental administrative offense, composition of the administrative offense, objective side of the offense, environmental damage, recurrence of environmental administrative offense, multiplicity of environmental administrative offense, court.