

ДЕЯКІ МІРКУВАННЯ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛОЖЕНЬ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В ЧАСТИНІ ПОСИЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРИРОДНИХ ЕКОСИСТЕМ ВІД ПОЖЕЖ

Казанчук І. Д.,

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри адміністративного права та процесу

Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0003-4269-2749

У статті представлено аналіз сучасного стану діючого адміністративного законодавства України, яким врегульовано відносини у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування в державі. Автором проаналізовані положення проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж» та низки інших законопроектів. Їх розробка та прийняття є важливим кроком у напрямі узгодження чинного національного законодавства з європейськими стандартами і нормами, подальшого розвитку соціально-економічних перетворень в Україні в природоохоронній сфері.

У статті автором зазначена доцільність внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших законодавчих актів у частині посилення адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки, захисту довкілля, запобігання пожежам у природних екосистемах у країні. Щодо підвищення ефективності управління та контролю у сфері захисту природних екосистем від пожеж автор вказує на необхідність надання додаткових повноважень органам Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо здійснення державного контролю і нагляду за станом пожежної безпеки на об'єктах лісового господарства, випалювання рослинності. У цьому аспекті своєчасним є розробка та прийняття окремого законодавчого акта щодо закріплення прав та обов'язків відповідних посадових осіб на здійснення такого державного контролю та визначення порядку його організації. У вирішенні питання захисту природних екосистем від пожеж пропонується звернути увагу на необхідність: забезпечення суворого дотримання принципу невідворотності адміністративної відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища; усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та розміром санкцій; збільшення розміру штрафів за влаштування пожеж у природних екосистемах, зокрема за самовільне спалювання стерни на землях сільськогосподарського призначення (полях) їхніми власниками.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, природоохоронна сфера, захист природних екосистем, порушення правил пожежної безпеки.

Постановка проблеми. Останніми роками значно посилилась увага до природоохоронної сфери, що пов'язано із суттєвим збільшенням випадків порушення правил пожежної безпеки та поширенням пожежі у природних екосистемах. Необхідно зазначити, що кліматичні зміни, які спостерігаються останні роки не тільки в Україні, але й в інших країнах, провокують загострення проблеми пожеж на відкритих територіях, що потребує вжиття відповідних адаптивних організаційних заходів і правового врегулювання на регіональному та загальнодержавному рівнях. З початку 2020 року в Україні сталося понад 13 тисяч пожеж на відкритих територіях і у природних екосистемах. Слід лише згадати пожежі в Чорнобильській зоні, на приборкання яких були спрямовані значні людські та фінансові сили [1]. Таке недбале ставлення до природи ставить під загрозу не тільки біорізноманіття, але й життя та здоров'я населення.

З огляду на вказані обставини, питання оновлення чинного адміністративного законодавства України відповідно до європейських стандартів і норм, потреб соціально-економічних перетворень у державі знову посіло вагоме місце в законотворчій роботі Верховної Ради України. Так, на розгляд українського Парламенту було представлено низку проєктів законів із пропозиціями змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та інших законодавчих актів, якими регламентовано сферу природокористування і охорони навколишнього природного середовища в державі.

Окремим питанням сутності і практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища присвятили свої наукові праці Б.М. Гамалюк, С.Г. Грицкевич, С.М. Гусаров, Н.І. Золотарьова, Д.П. Іванюк, І.Д. Казанчук, Н.В. Лебідь, Н.В. Марфіна, В.І. Самкнулов, О.М. Хіміч, Ю.С. Шемшученко, І.В. Шульга, В.В. Янчук та інші. Проте варто визнати, що нормативний масив, який нині регулює відносини адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища загалом та у сфері захисту природних екосистем від пожеж зокрема не відповідає вимогам правової, демократичної, «соціально-європейської» української держави, що, врешті-решт, зумовлює необхідність наукового дослідження вказаних питань.

Мета статті – розглянути нормативно-правові акти, якими врегульовано сферу охорони навколишнього природного середовища, проаналізувати сучасний стан оновлення адміністративного законодавства в частині посилення інституту адміністративної відповідальності за порушення правових норм у сфері захисту природних екосистем від пожеж із метою визначення шляхів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Домінуючим законодавчим актом інституту адміністративної відповідальності у сфері природоохорони і природокористування є Кодекс України про адміністративні правопорушення, який за роки незалежності України зазнав багато змін та доповнень. Між тим, за цей час з'явилося з боку фахівців багато нарікань на те, що він поступово втрачає своє значення як інструмент забезпечення законності і правопорядку, з точки зору того, що зміни до КУпАП в основному здійснювалися шляхом встановлення додаткових заборон та збільшення кількості органів адміністративної юрисдикції [2, с. 293], у тому числі в природоохоронній сфері. Тому проаналізуємо низку законодавчих нововведень, які здебільшого заслуговують на схвалення і підтримку.

На увагу та широке обговорення, на нашу думку, заслуговує проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж», який відповідно до ст. 93 Конституції України, ст. 11 та ст. 12 Закону України «Про статус народного депутата України» в порядку законодавчої ініціативи зареєстрований 25 червня 2020 року за № 3755 та винесений на розгляд Верховної Ради України [3]. Його автори (О.В. Бондаренко, Ю.Ю. Овчинникова, О.В. Криворучкіна та інші народні депутати України) пропонують внести ряд змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою посилення захисту довкілля, запобігання пожежам у природних екосистемах, підвищення ефективності управління та контролю у цій сфері, посилення адміністративної відповідальності за порушення правил пожежної безпеки. Потреба в кардинальному оновленні КУпАП та необхідність прийняття вказаного законопроєкту зумовлена тим фактом, що нині в Україні збільшенню кількості пожеж у природних екосистемах сприяє відсутність належного державного контролю та дієвих важелів впливу стосовно правопорушників, які фактично створюють умови для виникнення пожеж (тобто випалюють стерню, луки, пасовища, ділянки зі степовою, водно-болотною та іншою природною рослинністю, залишають рослинність або її залишки та опале листя в смугах відводу автомобільних доріг і залізниць, на території зелених насаджень та газонах у населених пунктах тощо), а також порушення правил пожежної безпеки під час експлуатації електричних станцій і мереж, енергетичного обладнання, порушення правил пожежної безпеки на транспорті, передусім автомобільному та залізничному, неналежним утриманням земель. При цьому санкції, передбачені за порушення вимог чинного законодавства, не спонукають суб'єктів господарювання, громадян та посадових осіб дотримуватись його вимог.

Зауважимо, що ініціатива законодавців із розробки вказаного законопроєкту є логічним продовженням законотворчої роботи в напрямі комплексного правового врегулювання проблеми збереження довкілля, яка знайшла відображення в основних напрямках реалізації Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» [4], проєкті Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення адміністративної відповідальності за самовільне випалювання рослинності або її залишків» (зареєстрований за № 3307-1 від 09.04.2020 року), а також у рамках узгодження вітчизняного нормативного поля в цій сфері з нормами європейського законодавства. Варто зазначити, що процеси глобалізації та суспільних трансформацій підвищили пріоритетність збереження довкілля, а отже, потребують від України вжиття термінових заходів.

У зв'язку із цим, детально проаналізувавши положення законопроекту «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж» № 3755, вважаємо за потрібне зазначити, що в пояснювальній записці автори законопроекту вказують на необхідність удосконалення законодавства у сфері запобігання пожежам у природних екосистемах, передусім, шляхом посилення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж, усунення дисбалансу між фактичним розміром заподіяної навколишньому природному середовищу шкоди та розміром санкцій, а також підвищення ефективності державного управління та здійснення державного контролю у цій сфері. Стосовно наведеної аргументації маємо звернути увагу на той факт, що законопроектом передбачається внесення змін тільки до чинного КУпАП в питанні посилення санкцій та надання деяким державним органам права розглядати справи про адміністративні правопорушення у сфері пожежної безпеки та складати відповідні протоколи. Проте якщо автори-законодавці мають на меті підвищити ефективність державного контролю та управління в зазначеній сфері, то доцільним буде внесення відповідних змін і до ряду інших нормативно-правових актів України, які, зокрема, регулюють правовий статус органів рибоохорони та органів залізничного транспорту в частині закріплення їхніх повноважень щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення та розгляду відповідних справ саме за порушення правил пожежної безпеки.

Зазначимо, що проблема пожеж, які утворюються внаслідок випалювання рослинних залишків, виникає кожної весни та осені. І у 2020 році масштаби пожеж у низці регіонів нашої держави внаслідок несанкціонованого і неконтрольованого випалювання рослинності набули особливо великих розмірів. Тому в Україні в літньо-осінній період вводиться особливий протипожежний режим, який передбачає обмеження перебування громадян у лісах, переведення всіх служб, задіяних у виявленні і гасінні лісових пожеж, на цілодобове чергування, встановлення шлагбаумів, інформаційних щитів, облаштування мінералізованих смуг і місць відпочинку для куріння, рекреаційних пунктів, створення мобільних груп із працівників лісової охорони і співробітників Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) [1].

Так, відповідно до Наказу Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 27 лютого 2019 року № 38 «Про прийняття та скасування національних стандартів, прийняття змін до національних стандартів» протипожежний режим об'єкта визначений як комплекс установлених норм поведінки людей, правил виконання робіт та експлуатування об'єкта, спрямованих на забезпечення його пожежної безпеки [5]. Поняття ж особливого протипожежного режиму на законодавчому рівні нині не визначено. Отже, з метою врегулювання цього питання пропонуємо визначити особливий протипожежний режим як «встановлення відповідно до законодавства додаткових вимог пожежної безпеки на визначених територіях у період підвищеної пожежної небезпеки».

Нагадаємо, що адміністративна відповідальність за порушення чинного законодавства щодо спалювання сухої рослинності та її залишків передбачена ст. 77-1 КУпАП [6]. Проте вказані суспільні відносини врегульовані й іншими законодавчими актами України, тому доцільно переглянути їх положення, а саме:

– ст. 56 Закону України «Про охорону земель», яка передбачає, що юридичні і фізичні особи, винні в порушенні законодавства України про охорону земель, несуть відповідальність згідно із законом. Застосування заходів дисциплінарної, цивільно-правової, адміністративної або кримінальної відповідальності не звільняє винних від відшкодування шкоди, заподіяної земельним ресурсам. Шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства України про охорону земель, підлягає відшкодуванню в повному обсязі;

– ст. 39 Закону України «Про тваринний світ» та ст. 27 Закону України «Про рослинний світ», в яких зазначено, що випалювання сухої рослинності або її залишків здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища;

– ст. 16 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», в якій визначено, що діяльність, спрямована на штучні зміни стану атмосфери та атмосферних явищ у господарських цілях, може провадитися підприємствами, установами, організаціями і громадянами – суб'єктами підприємницької діяльності тільки за дозволами, виданими центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в природоохоронній сфері, за погодженням із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Крім того, чинним законодавством України передбачено умови випалу сухої рослинності, а також відповідальність за їх порушення. Про це йдеться у п. «б» ст. 91 (обов'язки власників земельних ділянок), ст. 96 (обов'язки землекористувачів), які зобов'язують користувачів та власників дотримуватись вимог законодавства про охорону довкілля, а ст. 211 Земельного кодексу України передбачає відповідальність за порушення земельного законодавства [7].

Також слушною і своєчасною є пропозиція авторів законопроекту щодо надання додаткових повноважень центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку (у першу чергу органів ДСНС України) в частині здійснення державного контролю за дотриманням пожежної безпеки в лісах, а також випалювання рослинності. Разом із цим варто наголосити, що на теперішній час органи ДСНС фактично позбавлені повноважень у частині здійснення повноцінного державного контролю за станом пожежної безпеки в екосистемах. Наприклад, у 2019 році втратив чинність наказ Міністерства внутрішніх справ України від 2 листопада 2015 року № 1337 «Деякі питання проведення перевірок щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 25 листопада 2015 року за № 1467/27912. Це має значення, оскільки територія лісу, поля тощо може належати до території, на якій здійснюється господарська діяльність. Крім того, в Положенні про Державну службу України з надзвичайних ситуацій від 16.12.2015 р. № 1052 немає жодної згадки про повноваження посадових осіб підрозділів ДСНС на складання їх протоколів про адміністративні правопорушення та розгляд таких справ, на відміну від Кодексу цивільного захисту України (ст.ст. 65–67) [8].

Отже, на нашу думку, окрім надання повноважень органам ДСНС України щодо здійснення державного контролю за станом пожежної безпеки на об'єктах лісового господарства, потребує розробки та прийняття окремих законодавчих актів щодо закріплення права відповідних осіб на здійснення такого контролю та визначення порядку його організації.

І наостанок зазначимо, що передбачені в чинному законодавстві санкції за порушення встановлених правил пожежної безпеки не спонукають суб'єктів господарювання, громадян та посадових осіб їх дотримуватись. Негативною обставиною є й те, що більшість статей КУпАП, які стосуються охорони довкілля, не змінювались з 1997 року і не відповідають сучасним економічним умовам, вимогам часу та засобам ведення господарської діяльності. Також залишається надзвичайно низьким, порівняно з завданою шкодою, розмір санкцій, який донині розраховується від офіційно встановленого розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян (17 грн) [9, с. 138]. Враховуючи це, вважаємо, що посилення санкцій та встановлення суми штрафів мають бути належним чином обґрунтовані. Зазначимо, що у пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж відсутні обґрунтування та пояснення того, як збільшення розміру штрафів і саме на визначену суму вирішить проблему захисту природних екосистем від пожеж. Адже збільшення штрафів не повністю вирішує питання, з якими стикається Україна у цій сфері двічі на рік. Відповідно, питання захисту природних екосистем від пожеж разом із збільшенням розміру штрафів має вирішуватися через комплекс заходів, спрямованих на забезпечення дієвості відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, та, зокрема, захисту природних екосистем від пожеж. Нині варто зосередити увагу на засобах виявлення та фіксації паліїв, оскільки здебільшого штрафують приватних господарів за пожежі у житловому секторі.

Звернемо увагу і на той факт, що у Кримінальному кодексі України (далі – ККУ) у ст. 270 «Порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки» вказано, що порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, якщо воно спричинило виникнення пожежі, якою заподіяно шкоду здоров'ю людей або майнову шкоду у великому розмірі, карається штрафом від однієї тисячі до чотирьох тисяч двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк. Тому вважаємо, що розміри санкцій у вказаних статтях КУпАП мають бути узгоджені з розмірами відповідних санкцій у ст. 270 ККУ, оскільки розмір штрафу за адміністративні правопорушення не може перевищувати розміру штрафу за кримінальні правопорушення. Отже, логічно було б встановити розміри штрафів за порушення встановлених адміністративним законодавством вимог пожежної безпеки в межах 50% від сум, що закріплені в ККУ. Окрім підвищення штрафних санкцій, законодавцям варто звернути увагу на необхідність суворого дотримання принципу «невідворотності відповідальності за вчинене правопорушення». Так, за статистичними даними лише незначну кількість фізичних осіб протягом 2019 року було притягнуто до адміністративної відповідальності за влаштування пожеж у природних екосистемах, зокрема, за самовільне спалювання стерни на землях сільськогосподарського призначення (полях) їх власниками [9].

Висновки. У сучасних умовах доцільність внесення змін до чинного законодавства, зокрема щодо посилення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері захисту природних екосистем від пожеж, є обґрунтованою законодавчою ініціативою. Враховуючи викладене та усвідомлюючи той факт, що в Україні одним із проблемних аспектів залишається недосконалість державного контролю та правових важелів впливу на порушників правил пожежної безпеки, маємо зазначити, що розробка і прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж» є актуальним, але потребує ґрунтовного доопрацювання.

Kazanchuk I. Some reflections on improving the provisions of the code of Ukraine on administrative offenses in terms of increasing liability for violation of legislation in the field of protecting natural ecosystems from fires

The article presents an analysis of the current state of the current administrative legislation of Ukraine, which regulates relations in the field of environmental protection and rational nature management in the state. The author has analyzed the provisions of the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses in relation to increasing liability for violation of legislation in the field of protecting natural ecosystems from fires" and a number of other bills. Their development and adoption is an important step towards bringing the current national legislation in line with European standards and norms, as well as further development of social and economic transformations in Ukraine in the environmental sphere.

Also in this article the author indicates the feasibility of amending the Code of Administrative Offenses of Ukraine and other legislative acts in terms of strengthening administrative responsibility for violating fire safety rules, protecting the environment, preventing fires in natural ecosystems in the country. With regard to improving the efficiency of management of the sphere of protecting natural ecosystems from fires, the author points out the need to provide additional powers to the bodies of the State Emergency Service of Ukraine for the implementation of state control and supervision over the state of fire safety at forestry facilities. In this aspect, it is timely to develop and adopt a separate legislative act to secure the rights and obligations of the relevant officials to exercise such state control and determine the procedure for its organization. In addressing the issue of protecting natural ecosystems from fires, it is proposed to pay attention to the need to ensure strict adherence to the principle of inevitability of administrative responsibility for violation of legislation on environmental protection, eliminating the imbalance between the actual amount of damage caused to the environment and the amount of sanctions; an increase in the size of fines for setting fires in natural ecosystems, including for unauthorized burning of stubble on agricultural land (fields) by their owners.

Key words: administrative responsibility, amendments to the code of Ukraine on administrative offenses, environmental protection, protection of natural ecosystems, violation of fire safety rules.

Література:

1. З початку року виникло понад 13 тисяч пожеж у природних екосистемах. *Єдиний портал органів системи МВС України*. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/29447_Z_pochatku_roku_viniklo_ponad_13_tisyach_pozhezh_u_prirodnih_ekosistemah.htm (дата звернення 30.10.2020).
2. Когут О.В. Окремі питання удосконалення загальної частини проєкту Кодексу України про адміністративні проступки. *Університетські наукові записки*. 2015. № 3. С. 293–298.
3. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення законодавства у сфері захисту природних екосистем від пожеж : проєкт Закону України від 25.06.2020 р. № 3755. *Законодавство України. Вебсайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511 (дата звернення 04.11.2020).
4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70. С. 8.
5. Про прийняття та скасування національних стандартів, прийняття змін до національних стандартів : Наказ Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості від 26.09.2019 р. № 296. *Законодавство України. Веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0296774-19#Text> (дата звернення 04.11.2020).
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 р. № 8073. *Законодавство України. Веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
7. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. (в ред. від 03.10.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення 20.10.2020).
8. Публічний звіт за підсумками діяльності Державного агентства лісових ресурсів України у 2019 році. *Укрінформ*. 2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2641458-zvitue-derzavne-agentstvo-lisovih-resursiv-ukraini.html>(дата звернення: 21.10.2020).
9. Гусаров С.М. актуальні питання адміністративної юрисдикції органів, підрозділів Національної поліції з охорони навколишнього природного середовища в сучасних умовах. *Південноукраїнський правничий часопис*. № 4-2019. Ч. 3. С. 136–140.