



Сухоребра Тетяна Іванівна,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри права,
Вінницький торговельно-економічний інститут
Київського національного
торговельно-економічного університету,
Україна, м. Вінниця
e-mail: kxenon46@gmail.com

doi: 10.21564/2414–990x.146.165276

УДК 340.136:(349.6:342.922)(477)«1994/2002»

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА В КОДИФІКОВАНИХ АКТАХ УКРАЇНИ (1994–2002 рр.)

Розглянуто особливості адміністративної відповідальності за правопорушення проти природи в Лісовому кодексі України 1994 р., Кодексі України про надра 1994 р., Водному кодексі 1995 р., Земельному кодексі 2002 р. За допомогою методу кількісних показників зроблено розрахунки обсягу текстового матеріалу, присвяченого цим питанням, який коливається від 0,9 % до 4,4 % від загальної кількості знаків. Показано невідповідність норм адміністративної відповідальності в КУпАП та положень цих кодифікованих актів. Внесено пропозиції стосовно вдосконалення чинного законодавства у досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; природоохоронне законодавство; кодифікований акт; природні об'єкти; кількісні показники.

Сухоребра Т. И., кандидат юридических наук, заведующая кафедрой права, Винницкий торгово-экономический институт Киевского национального торгово-экономического университета, Украина, г. Винница.

e-mail : kxenon46@gmail.com

Административная ответственность за нарушение природоохранного законодательства в кодифицированных актах Украины (1994–2002 гг.)

Рассматриваются особенности административной ответственности за правонарушения против природы в Лесном кодексе Украины 1994 г., Кодексе Украины о недрах 1994 г., Водном кодексе 1995 г., Земельном кодексе 2002 г. С помощью метода количественных показателей выполнены расчеты объема текстового материала, посвященного этим вопросам, которые колеблются от 0,9 % до 4,4 % от общего количества знаков. Показано несоответствие между собой норм административной ответственности в Кодексе Украины об административных правонарушениях и положениями этих кодифицированных актов. Формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: административная ответственность; природоохранное законодательство; кодифицированный акт; природные объекты; количественные показатели.

Актуальність теми дослідження пов'язана з тим, що забезпечення законності та правопорядку у сфері охорони природних ресурсів потребує залучення норм адміністративної відповідальності. На її основі здійснюється державний вплив, спрямований на ефективне науково обґрунтоване, раціональне та ефективне використання таких об'єктів. Необхідність дослідження цієї категорії пов'язана з тим, що адміністративне законодавство є дієвим засобом у механізмі захисту природних об'єктів, а також забезпечення здоров'я громадян та створення безпечних умов життя населення. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері використання природних ресурсів є важливою ланкою в системі заходів удосконалення управління та впливу на поведінку юридичних та фізичних осіб, які не повинні вчиняти дії, що погіршують стан навколишнього середовища. У сьогоdnішніх умовах різко зростає значення земельних ресурсів – основи сільськогосподарського виробництва України, тому інститут адміністративної відповідальності є правовою гарантією їх збереження та недопущення правопорушень.

Важливе значення для України має раціональне та безпечне використання мінерально-сировинної бази, яка має ґрунтуватися на встановлених державою правилах, положеннях, наказах, інструкціях та реалізується спеціально уповноваженими органами. Особливе місце серед природних ресурсів посідають водні ресурси, які на сьогодні зазнали надмірного антропогенного навантаження, забруднення та погіршення стану. Тож нині важливим є значення адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з використанням та охороною вод. Питання, пов'язані з лісовим фондом, є проблемними для України через її незначну лісистість та наявність значних територій, які належать до лісостепу та степу. Щоб здійснювати ефективний захист лісів від правопорушень, необхідно вдосконалити порядок застосування правил використання лісів та накладення адміністративних стягнень.

Аналіз публікацій показує, що проблемами адміністративної відповідальності в природоохоронній сфері займалися: В. І. Андрейцев (V. I. Andreytsev), Г. І. Балюк (H. I. Balyuk), В. Д. Басай (V. D. Basay), О. С. Боголюбова (O. S. Boholyubova), М. М. Бринчук (M. M. Brynchuk), А. П. Гетьман (A. P. Getman), О. К. Голічінков (O. K. Holichinkov), О. С. Колбасов (O. S. Kolbasov), В. В. Костицький (V. V. Kostyts'kyu), М. В. Краснова (M. V. Krasnova), Н. Р. Малишева (N. R. Malysheva), В. Л. Мунтян (V. L. Muntyan), Є. А. Неміровський (Ye. A. Nemirovs'kyu), В. В. Носик (V. V. Nosyk), Г. М. Полянська (H. M. Polyans'ka), Б. Г. Розовський (B. H. Rozovs'kyu), В. І. Семчик (V. I. Semchuk), Н. І. Титова (N. I. Tytova), Ю. С. Шемшученко (Yu. S. Shemshuchenko), М. В. Шульга (M. V. Shul'ha) та ін. Проте питання комплексного вивчення кодифікованих природоохоронних актів, прийнятих у незалежній Україні, не було досліджено в повному обсязі.

Метою роботи є дослідження норм адміністративної відповідальності за правопорушення в Лісовому кодексі України, Кодексі України про надра, Водному кодексі України, Земельному кодексі України.

Викладення основних матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що адміністративна відповідальність є одним з основних елементів державного управління і не існує сфери юриспруденції, де б вона не застосовувалась. Доктринальні погляди на адміністративну відповідальність пройшли складну історію формування – від перших актів, у яких установлювались штрафні санкції, до розгалуженої системи, в якій значна роль належить посадовим особам, котрі здійснюють функції нагляду та контроль. У радянські часи питаннями адміністративної відповідальності займалися А. П. Альохин (А. Р. Al'okhyn), Б. Т. Базилев (В. Т. Bazilev), І. А. Галаган (І. А. Halahan), О. Є. Лейст (О. Ye. Leyst), А. С. Піголкін (А. S. Piholkyn), С. С. Студенікин (S. S. Studenikyn), І. Й. Шаргородський (І. Y. Sharhorods'kyu) та ін., які розробляли юридичну природу та загальні ознаки цього інституту. У незалежній Україні поняття адміністративної відповідальності отримало нові підходи, розвиток функцій, принципів, ознак такої відповідальності.

На думку І. Галагана, адміністративна відповідальність становить собою застосування в установленому порядку уповноваженими органами і службовими особами адміністративно-правових санкцій [1]. У сфері правової охорони природи адміністративна відповідальність має особливості, пов'язані з необхідністю врахування законів природи та виконання посадовими особами, громадянами встановлених правил поведінки при їх використанні, охороні та відновленні.

М. С. Малєїн (М. S. Malein) характеризує юридичну відповідальність такими ознаками: а) державний примус; б) засудження правопорушення; в) наявність негативних наслідків для правопорушника [2, с. 130]. Підсумовуючи досвід різних наукових підходів, ознаками адміністративної відповідальності у сфері охорони природи варто назвати таке.

По-перше, адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері навколишнього середовища характеризується тим, що є засобом використання та охорони державою природних об'єктів. По-друге, є нормативно визначеною з чітко зафіксованими межами і полягає в застосуванні чи реалізації санкцій правових норм КУпАПу. По-третє, є наслідком винного антигромадського, протиправного діяння та порушує порядок використання природних ресурсів, право власності на них, права і свободи громадян на безпечне використання природного середовища. По-четверте, супроводжується державним осудом у формі адміністративного покарання і громадським осудом правопорушника та вчиненого ним діяння у сфері охорони природи й її використання. По-п'яте, пов'язана з примусом та має сувору формальну визначеність, з негативними для правопорушника наслідками морального, матеріального, особистісного, організаційного характеру, яких він зобов'язаний зазнати і фактично зазнає на підставі норм з охорони природи, зафіксованих у змісті КУпАП, у вигляді припинення діяльності, введення заборон на виконання дій, пов'язаних з негативними

наслідками для природи. По-шосте, реалізується у відповідних процесуальних формах, у межах яких здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративного процесу та дії інших його учасників. О. І. Миколенко (О. І. Mykolenko) до елементів змісту адміністративної процесуальної форми відносить: 1) порядок ведення адміністративного процесу; 2) форму зв'язків, що виникають між суб'єктами й учасниками адміністративного процесу на його певних стадіях і етапах; 3) форму прояву окремих дій (актів) суб'єктів та учасників адміністративного процесу [3].

Слід нагадати, що Україна отримала у спадок від УРСР природоохоронне законодавство, у складі чотирьох кодексів: Земельного 1970 р., Водного 1972 р., Лісового 1979 р., та Кодексу Української РСР про надра 1976 р.,

У червні 1991 р. був прийнятий Закон «Про охорону навколишнього середовища», в якому регламентувалась правова охорона та відповідальність за правопорушення і незаконне використання таких природних об'єктів, як земля, надра, вода, ліси. З іншого боку, у незалежній Україні продовжував діяти КУпАП 1984 р., у який постійно вносились зміни щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи. Тому виникла необхідність прийняти нові кодифіковані акти, які регламентують юридичну відповідальність за правопорушення, пов'язані із землею, надрами, водними об'єктами та лісами.

І. Кодифікація природоохоронного законодавства України розпочалась з прийняття 21 січня 1994 р. **Лісового кодексу України**, який складався з 8 розділів, 23 глав, 110 статей. Як об'єкт правової охорони, ліси мають декілька особливостей: цей об'єкт є відновлюваним елементом природи, ліси зазнають значної шкоди від незаконних, науково необґрунтованих рубок, забруднення, засмічення, а також становлять собою об'єкт, за допомогою якого добувається сировина з метою забезпечення виробництва; лісовий фонд становить собою середовище, в якому живуть тварини, птахи, рослини. З цієї причини знищення, пошкодження, погіршення стану цього природного ресурсу становить загрозу для рослинного світу, а також усїєї біоти, яка в ньому проживає. На думку Л. В. Мендик (L. V. Mendyk), адміністративна відповідальність за лісопорушення має такі характерні риси: а) ця категорія становить собою різновид порушень у сфері охорони лісів; б) адміністративна відповідальність за лісопорушення реалізується в особливій сфері суспільних відносин щодо охорони, відтворення і використання об'єктів лісового фонду України; в) підставою та особливістю адміністративної відповідальності за порушення вимог лісового законодавства є лісові правопорушення; г) адміністративна відповідальність за лісопорушення забезпечується комплексом різних заходів працівників лісового господарства та державних службовців у сфері управління лісами [4, с. 7].

Відповідальність за порушення лісового законодавства регламентується у гл. 22 розд. VI, до якої входять статті 105–109, обсяг яких складає 4 354 зн., чи 4,4 % від загального обсягу Кодексу. Порушеннями згідно із ст. 105 є: незаконне вирубування та пошкодження дерев і чагарників; знищення

або пошкодження лісу внаслідок підпалу або недбалого поводження з вогнем, порушення інших вимог пожежної безпеки в лісах; знищення або пошкодження лісу внаслідок його забруднення хімічними, радіоактивними та іншими шкідливими речовинами, стічними водами; засмічення лісів побутовими і промисловими відходами та ін. За ст. 106 до правопорушень належить самовільне зайняття земельних ділянок лісгосподарського призначення, які підлягають поверненню без відшкодування втрат, зазнаних за час незаконного користування ними. Згідно зі ст. 107 громадяни зобов'язані відшкодувати збитки, завдані лісу, а ст. 108 регламентує вилучення незаконно добутої деревини та інших лісоматеріалів. У свою чергу ст. 109 дозволяє органам виконавчої влади у сфері лісового господарства, навколишнього природного середовища, органам місцевого самоврядування припиняти роботи, небезпечні для природного стану лісів.

Отже, КУПАП установлює адміністративну відповідальність за такі порушення права державної власності на ліси (ст. 49): незаконне використання земель державного лісового фонду (ст. 63); порушення встановленого порядку використання лісосічного фонду, заготівлі й вивезення деревини, заготівлі живиці (ст. 64); незаконну порубку, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст. 65); знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень (ст. 65¹); знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66); здійснення лісокористування з порушеннями лісового квитка (ст. 67); порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини, вимог з охорони пралісів, квазіпралісів та природних лісів (ст. 68); пошкодження сінокосів і пасовищних угідь на землях державного лісового фонду (ст. 69); самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, грибів, ягід (ст. 70); введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси (ст. 71); тощо.

Порівняльний аналіз видів лісопорушень показує розбіжності між Лісовим кодексом України, в якому відсутні норми стосовно порушення права державної власності на ліси, знищення або пошкодження полезахисних лісових смуг та захисних лісових насаджень, знищення або пошкодження підросту в лісах, порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини, вимог з охорони пралісів, квазіпралісів та природних лісів, які увійшли в КУПАП.

Враховуючи складність ведення лісового господарства, до якого входять головні рубки, лісівничий догляд, що спрямований на цільове формування лісових насаджень, санітарний, протипожежний, реконструктивний догляд, зростає роль підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують стадії цього процесу. Важливе значення в проведенні лісової справи мають заходи з лісовідновлення, що їх регламентують «Правила відновлення лісів і лісорозведення», затверджені 16 січня 1996 р. Постановою Кабінету Міністрів України. До числа лісопорушень цей документ вважає належними порушення стосовно раціональ-

ного використання лісового фонду, а саме невжиття заходів з: а) поліпшення якісного складу лісів; б) підвищення їх продуктивності й біологічної стійкості; в) підвищення водоохоронних, ґрунтозахисних, санітарно-гігієнічних, інших корисних властивостей лісів і захисних лісових насаджень.

Лісовий фонд є складною природною системою, в якій має значення породний склад деревини, тому лісопорушення, пов'язані зі збереженням цього стану, завдають значної шкоди цій сфері. Правове регулювання цього питання проводиться на підставі «Правил поліпшення якісного складу лісів», що їх затвердив Кабінет Міністрів України постановою від 12 травня 2007 р. Згідно з цим документом установлюються вимоги до вжиття лісогосподарських заходів, спрямованих на підвищення стійкості та продуктивності деревостанів, збереження біорізноманіття лісів, їх оздоровлення і посилення захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій шляхом проведення рубок формування і оздоровлення лісів, за порушення яких винні особи притягуються до адміністративної відповідальності. Важливе значення має Наказ Державного комітету лісового господарства «Про затвердження Правил рубок головного користування» від 23 грудня 2009 р., у яких установлені норми і вимоги до заготівлі деревини під час проведення таких робіт. Згідно з цими Правилами, такі рубки мають проводитись з дотриманням принципів безперервного, невиснажливого і раціонального використання лісових ресурсів, збереження умов відтворення високопродуктивних стійких деревостанів, їх екологічних та інших корисних властивостей.

II. Кодекс України про надра був прийнятий 27 липня 1994 р. Він складався із 69 статей, 9 розділів. Причиною прийняття цього кодифікованого акта стала та обставина, що сучасна економіка ставить питання про правові основи управління у сфері надрокористування, що має забезпечити ефективне використання копалин та інших видів сировини. Адміністративна відповідальність виступає своєрідним важелем забезпечення правової охорони у сфері гірничих правовідносин з метою недопущення правопорушень у цій сфері. Правові основи надрокористування, зокрема адміністративно-правові, спрямовані на ефективне, науково обґрунтоване регулювання відносин з приводу раціонального, заощадливого використання природних копалин, їх охорони з метою задоволення потреб та інтересів держави, суспільства і громадян.

Питання відповідальності регламентувались у Кодексі України про надра в гл. VI, до змісту якої входили статті 65–67, які містили 1 962 зн., чи 2,9 % від загальної кількості знаків цього акта. Згідно зі ст. 65 до числа порушень законодавства про надра належать: самовільне користування надрами; порушення норм, правил і вимог щодо проведення робіт з геологічного вивчення надр; вибіркоче вироблення багатих ділянок родовищ, що призводить до наднормативних утрат запасів корисних копалин; наднормативні втрати і погіршення якості корисних копалин при їх видобуванні та ін. Як указано у ст. 66, забороняється самовільне користування надрами та забудова площ залягання корисних копалин з порушенням установленого порядку, а згідно із ст. 67 підприємства,

установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати збитки, яких вони заподіяли внаслідок порушень законодавства про надра.

На думку М. А. Білицької (М. А. Bilytska), адміністративна відповідальність у сфері надрокористування дає можливість реагування на правопорушення в цій складній сфері виробництва, запобігає та сприяє недопущенню завдання шкоди навколишньому середовищу, життю та здоров'ю людей, що пов'язані з особливою небезпечністю проведення таких робіт [5, с. 141].

У КУпАП установлюється відповідальність стосовно: порушення права державної власності на надра (ст. 47); порушення вимог щодо охорони надр (ст. 57); порушення правил і вимог проведення робіт з геологічного вивчення надр (ст. 58); порушення правил здачі дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння (ст. 162³); та ін.

Процес використання надр є дуже складним та передбачає складення геологічної і маркшейдерської документації, збір проб корисних копалин, організацію, спостереження режимних свердловин, а також особливого порядку консервації гірничих виробіток. Тому стосовно кожного з цих пунктів були прийняті підзаконні акти, які регламентують дії посадових осіб при добуванні природних копалин та експлуатації надр. Важливе місце серед цих заходів посідає Указ Президента України «Положення Про Державну службу геології та надр України» від 6 квітня 2011 р., яким внесенні пропозиції щодо формування державної політики у сфері геологічного вивчення і раціонального використання надр та реалізації державної політики у цій сфері.

Іншим підзаконним актом є Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. Ця служба організовує та здійснює державний нагляд (контроль) за додержанням законів та інших нормативно-правових актів з питань промислової безпеки, охорони праці, безпечного ведення робіт юридичними та фізичними особами.

Проведення таких робіт та встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення регламентується на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р., який регулює питання надання спеціальних дозволів на користування надрами в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також визначає процедуру продовження строку дії, переоформлення, видачу дубліката, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін.

III. Водні об'єкти є невід'ємною складовою навколишнього природного середовища, що виконують важливі екологічні, культурно-оздоровчі та економічні функції. На сьогодні для водноресурсного потенціалу Української держави характерним є значне антропогенне навантаження, а проблема питної води є однією з найбільш гострих. Серед видів відповідальності у сфері охорони вод значну роль відіграє адміністративна відповідальність як оперативний та ефективний засіб реагування на правопорушників, застосовується як в адмі-

ністративному, так і в судовому порядку. Підставою для притягнення винних до адміністративної відповідальності за порушення водного законодавства є адміністративне водне правопорушення, зміст якого чинне законодавство чітко не визначило. Кваліфікуючими ознаками адміністративної відповідальності є: адміністративне правопорушення (проступок); наявність певного набору адміністративних стягнень; відповідна система органів адміністративної юрисдикції; особливий порядок реалізації адміністративної відповідальності. Як вказує В. О. Джуган (V. O. Dzhuhan), специфіка адміністративної відповідальності у сфері охорони вод полягає насамперед у поєднанні вищезгаданих загальних і спеціальних ознак, на підставі яких до неї можуть бути притягнені винні особи [6, с. 88].

Водний кодекс України був прийнятий 6 червня 1995 р., складався із 6 розділів, 24 глав та 112 статей. Питанням адміністративної відповідальності присвячена гл. 23, до якої входили статті 110, 111, які мали 2 614 зн., що складало 1,9 % від загальної кількості матеріалу кодифікованих актів. До правопорушень, указаних у ст. 110 Водного кодексу належали: самовільне захоплення водних об'єктів; забруднення та засмічення вод; порушення режиму господарської діяльності у водоохоронних зонах та на землях водного фонду; руйнування русел річок, струмків та водотоків або порушення природних умов поверхневого стоку під час будівництва і експлуатації автошляхів, залізниць та інших інженерних комунікацій; введення в експлуатацію підприємств, комунальних та інших об'єктів без очисних споруд чи пристроїв належної потужності; недотримання умов дозволу або порушення правил спеціального водокористування; самовільне проведення гідротехнічних робіт (будівництво ставків, дамб, каналів, свердловин) та ін. У свою чергу ст. 111 передбачає відшкодування збитків, заподіяних унаслідок порушень водного законодавства.

Згідно з КУпАП правопорушення у сфері охорони вод доцільно розділити на три групи: 1) порушення права власності на водні об'єкти, водні ресурси – порушення права державної власності на води (ст. 48); 2) порушення права користування водними ресурсами – порушення правил водокористування (ст. 60); пошкодження водогосподарських споруд і пристроїв, порушення правил їх експлуатації (ст. 61); невиконання обов'язків з реєстрації в судових документах операцій зі шкідливими речовинами і сумішами (ст. 62); порушення правил складування, зберігання, розміщення, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів (ст. 83); перевищення лімітів та нормативів використання природних ресурсів (ст. 91²); недодержання екологічних вимог під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції та прийняття в експлуатацію об'єктів чи споруд, незабезпечених рибозахисним обладнанням (ст. 86¹); 3) порушення правил охорони вод – порушення правил охорони водних ресурсів (ст. 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (ст. 59¹); порушення правил охорони та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 91); невиконання вимог екобезпеки

в процесі впровадження відкриттів, винаходів, корисних моделей, промислових зразків (ст. 91¹); невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у цій сфері (ст. 188⁵).

Компаративний аналіз ознак цих правопорушень доводить необхідність розширення змісту норм КУпАП, у яких мають бути відображені питання стосовно оренди водних об'єктів, передбачена відповідальність за погіршення стану чи завдання шкоди водним ресурсам, а також унесені доповнення стосовно уточнення «правил охорони вод», «зміни їх природних властивостей», «виснаження водних об'єктів».

Важливою особливістю адміністративної відповідальності у сфері охорони вод є необхідність використання значної кількості підзаконних актів. Наприклад, адміністративну відповідальність регламентує Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження такс для обчислення розміру відшкодування збитків, заподіяних внаслідок забруднення із суден, кораблів та інших плаваючих засобів територіальних і внутрішніх морських вод України» від 3 липня 1995 р., згідно з якою в разі відмови від добровільного відшкодування збитків стягнення їх сум проводиться в судовому порядку за позовами Державної екологічної інспекції та її територіальних органів. При розгляді адміністративної відповідальності, пов'язаної з водними об'єктами, необхідно враховувати такі обставини, як: необхідність забезпечення постійного функціонування постійно діючої системи питного постачання; гарантоване забезпечення населення якісною та безпечною для здоров'я людини водою; створення системи водовідведення, яка не має завдавати шкоди навколишньому середовищу. З метою вирішення цієї проблеми Міністерство охорони здоров'я України видало наказ «Про затвердження Державних санітарних правил і норм «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарсько-питного водопостачання» від 23 грудня 1996 р., який регламентує гігієнічні вимоги до якості питної води і поширюється на воду, що подається централізованими системами господарсько-питного водопостачання і використовується для питних та побутових цілей, виробництва харчових продуктів.

У цій сфері порядок прийняття рішень стосовно притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності регламентується наказом Державного комітету України по водному господарству «Про затвердження Інструкції з оформлення органами Держводгоспу України матеріалів про адміністративні правопорушення водного законодавства України» від 11 грудня 2003 р., згідно з яким факти порушень вимог водного законодавства виявляють уповноважені посадові особи органів Держводгоспу України за результатами перевірок, які проводяться відповідно до Інструкції про порядок здійснення перевірок суб'єктів, що використовують водні ресурси або виконують господарську діяльність у межах водоохоронних зон.

IV. Питання адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із земельним фондом, знайшли відображення в **Земельному кодексі України**, прийнятому 25 жовтня 2001 р. Цей акт мав значний обсяг текстового матері-

алу – складався з 603 159 зн., мав трьохрівневу структуру «розділ – глава – стаття», тобто до його складу входили 10 розділів, 37 глав, 212 статей. З їх числа питання відповідальності за правопорушення у сфері охорони землі регламентував розділ VIII, до якого входила гл. 37, яка містила 3 ст. та мала 2 649 зн., чи 0,88 % від загальної кількості знаків у Земельному кодексі України. Отже, ст. 210 регламентує недійсність угод щодо земельних ділянок; ст. 211 уважає належними до числа правопорушень самовільне зайняття земельних ділянок, невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням, зниження межових знаків та ін.; ст. 212 регулює повернення самовільно зайнятих земельних ділянок (див.: табл. 1).

Таблиця 1

Види адміністративних правопорушень згідно із ЗК та КУпАП

Земельний кодекс		КУпАП	
ст. 210	Недійсність угод щодо земельних ділянок	ст. 52	Псування і забруднення сільськогосподарських та інших земель
ст. 211	- укладення угод з порушенням земельного законодавства - самовільне зайняття земельних ділянок - псування сільськогосподарських угідь та інших земель, їх забруднення хімічними та радіоактивними речовинами і стічними водами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами - розміщення, проектування, будівництво, введення в дію об'єктів, що негативно впливають на стан земель - невиконання вимог щодо використання земель за цільовим призначенням - порушення строків повернення тимчасово займаних земель або невиконання обов'язків щодо приведення їх у стан, придатний для використання за призначенням	ст. 53	Порушення правил використання земель
		ст. 531	Самовільне зайняття земельної ділянки
		ст. 532	Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру
		ст. 533	Зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок без спеціального дозволу
		ст. 534	Незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель
		ст. 535	Порушення строку погодження (відмови у погодженні) документації із землеустрою
		ст. 536	Порушення законодавства про Державний земельний кадастр
		ст. 54	Порушення строків повернення тимчасово зайнятих земель або неприведення їх у стан, придатний для використання за призначенням
ст. 55	Порушення правил землеустрою		

Земельний кодекс		КУпАП	
	<ul style="list-style-type: none"> - знищення межових знаків - приховування від обліку і реєстрації та перекручення даних про стан земель, розміри та кількість земельних ділянок - непроведення рекультивації порушених земель - знищення або пошкодження протиерозійних і гідротехнічних споруд, захисних насаджень - невиконання умов знімання, збереження і нанесення родючого шару ґрунту - відхилення від затверджених в установленому порядку проектів землеустрою; використання земельних ділянок сільськогосподарського призначення для ведення товарного сільськогосподарського виробництва без затверджених у випадках, визначених законом, проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь - ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та подання недостовірної інформації щодо них - порушення строків розгляду заяв щодо відведення земельних ділянок - порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку 	ст. 56	Знищення межових знаків
Ст. 212	Повернення самовільно зайнятих земельних ділянок		

Отже, у КУпАП викладені такі види порушень, як псування і забруднення (ст. 52), порушення правил використання земель (ст. 53), самовільне зайняття (ст. 53¹), перекручення або приховування даних державного земельного кадастру (ст. 53²) та ін. (див.: табл. 1).

Розгляд змісту двох кодифікованих актів показує невідповідність їх між собою та невключення у зміст КУпАП таких видів правопорушень, як непровадження рекультивативної, знищення або пошкодження протиерозійних та гідротехнічних споруд, ухилення від державної реєстрації земельних ділянок та ін. При цьому А. Правдюк (А. Pravdiuk) зазначає, що більшість норм чинного Земельного кодексу, що стосуються юридичної відповідальності за земельні правопорушення, наразі зовсім не діють і не можуть застосовуватися у правозастосовній діяльності [7, с. 217]. Одночасно з цим окремі норми інших законів повторюються в Земельному кодексі України, у той час як кожне конкретне правопорушення мусить мати таку кількість ознак, які б виділяли його із загального масиву правопорушень шляхом визначення його основних характеристик.

Складність визначення змісту правопорушень у сфері земельних правовідносин залежить від багатьох умов та обумовлюється досконалістю правового забезпечення, тобто повнотою земельних адміністративно-правових приписів, що тісно пов'язано з повноваженнями державних органів влади, місцевого самоврядування, Державного агентства земельних ресурсів та інспекцій. На підставі Указу Президента від 8 квітня 2011 р. було створене Державне агентство земельних ресурсів України, яке входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності. Основними завданнями Держземагентства України є: 1) реалізація державної політики у сфері земельних відносин та топографо-геодезичної і картографічної діяльності; 2) внесення міністрові пропозицій щодо формування державної політики у сфері земельних відносин. Наступним кроком у створенні системи контролю за станом земель став наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Положень про територіальні органи Держземагентства» від 10 травня 2012 р., згідно з яким установлюються повноваження керівників цих органів: притягувати до адміністративної відповідальності осіб, що вчинили правопорушення; підписувати та перевіряти накази та інші документи, пов'язані з державним контролем за використанням та охороною земель. Підтримуємо думку О. А. Вівчаренко (О. А. Vivcharenko), що особливу роль в оформленні матеріалів про адміністративні правопорушення відіграє наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Інструкції з оформлення державними інспекторами у сфері державного контролю за використанням та охороною земель і дотриманням вимог законодавства України про охорону земель матеріалів про адміністративні правопорушення» від 19 січня 2017 р. [8]. Документ присвячено порядку виявлення порушень вимог земельного законодавства, їх обліку, розгляду, а також оскарженню та контролю за провадженням у справах про адміністративні правопорушення. У процесі

визначення адміністративних правопорушень особлива роль належить Порядкові ведення Державного земельного кадастру, затвердженого 17 жовтня 2012 р. постановою Кабінету Міністрів України, який установлює права власності та права користування земельною ділянкою і містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок. Ступінь реалізації адміністративних норм залежить від матеріально-технічної забезпеченості органів державного контролю та спеціально уповноважених органів місцевого самоврядування, громадських організацій. Така діяльність пов'язана з технічними можливостями спеціальних лабораторій, які контролюють стан ґрунтів, вміст гумусу, інших хімічних елементів, забруднюючих речовин та дозволяють визначити погіршення стану якості земельного покрову внаслідок негативного впливу.

Висновки. Розгляд змісту Лісового кодексу України, Водного кодексу України, Кодексу України про надра, Земельного кодексу України показує наявність у них норм адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері охорони природи, обсяг яких складає від 4,4 % (ЛК) до 0,9 % (ЗК) від загальної кількості матеріалу кожного з цих актів. Дослідження змісту норм адміністративної відповідальності, зафіксованої в кодифікованих актах, показує їх невідповідність природоохоронним положенням чинного КУпАП, тому вони потребують упорядкування. Пропонуємо доповнити Земельний кодекс України шляхом внесення в нього положень, які знайшли відображення у ст. 53 КУпАП, стосовно використання земель не за цільовим призначенням та введення в дію об'єктів, які негативно впливають на стан земель, а також доповнити ЗК статтею «Злісне ухилення від державної реєстрації прав на землю», яка мусить передбачити адміністративну відповідальність за такі дії. Щодо стосується Водного кодексу України, то розділ, присвячений адміністративній відповідальності, пропонуємо доповнити нормою щодо оренди водних об'єктів, у якій передбачити відповідальність за погіршення стану чи завдання шкоди водним ресурсам, а також уточнити поняття «правила охорони вод», «зміна їх природних властивостей», «виснаження водних об'єктів». Кодекс України про надра слід доповнити в частині відповідальності за умисну втрату геологічної та маркшейдерської документації. У Лісовий кодекс України варто внести доповнення щодо уточнення змісту термінів «значна шкода», «збитки, заподіяні лісам» та щодо розміру такс для обчислення розміру шкоди, завданої лісам.

Список літератури

1. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1970. 251 с.
2. Малейн М. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. Москва : Юрид. лит., 1985. 192 с.
3. Миколенко О. І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 50–57.
4. Мендик Л. В. Відповідальність за порушення лісового законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.

5. Білицька М. А. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності за правопорушення в сфері надкористування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. № 25. С. 139–141.
6. Джуган В. О. Правове регулювання використання та охорони вод в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 195 с.
7. Правдюк А. Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 214–219.
8. Вівчаренко О. А. Окремі аспекти контролю за використанням та охороною земель в Україні. *Держава і право*. 2011. № 51. С. 447–454.

References

1. Galagan, I.A. (1970). Administrativnaya otvetstvennost v SSSR. Voronezh: Izd-vo Voronezh. gos. un-ta [in Russian].
2. Malein, M.S. (1985). Pravonarushenie: ponyatie, prichiny, otvetstvennost. Moscow: Yurid. lit [in Russian].
3. Mikolenko, O.I. (2018). Protsesualna forma v admInIstrativnomu sudochinstvI ta problemi zakonotvorchostI v Ukraini. *Pravova derzhava*, 29, 50–57 [in Ukrainian].
4. Mendik, L.V. (2009). VIdpovIdalIst za porushennya IIsovogo zakonodavstva. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Bilitska, M.A. (2014). Administrativna vidpovidalnist yak vid yuridichnoyi vidpovidalnosti za pravoporushennya v sferi nadrokoristuvannya. *Naukoviy visnik Uzhgorodskogo natsionalnogo universitetu*, 25, 139–141 [in Ukrainian].
6. Dzhugan, V.O. (2009). Pravove reguluyvannya vikoristannya ta ohoroni vod v Ukrayini. *Candidate's thesis*. Kiyiv [in Ukrainian].
7. Pravdyuk, A.L. (2014). Do pitannya sistematizatsiyi norm adminIstrativnoyi vidpovidalnosti za porushennya zemelnogo zakonodavstva. *Naukoviy visnik Natsionalnogo universitetu bioresursiv i prirodozoristuvannya Ukrayini, issue 197, part 2, 214–219* [in Ukrainian].
8. Vivcharenko, O.A. (2011). Okremi aspekti kontrolyu za vikoristanniam ta ohoronoyu zemel v Ukrayini. *Derzhava i pravo*. 51, 447–454 [in Ukrainian].

Sukhorebra T. I., PhD in Law, Head of the Department of Law, Vinnitsa Trade and Economic Institute of the Kyiv National University of Trade and Economics, Ukraine, Vinnytsia.
e-mail : kxenon46@gmail.com

Administrative responsibility for offences of environmental legislation in the codified acts of Ukraine (1994–2002)

The article deals with the peculiarities of administrative responsibility for offenses against nature in the Forest Code of Ukraine 1994, the Code of Ukraine on Subsoil 1994, the Water Code of Ukraine 1995, the Land Code of Ukraine 2002.

Administrative responsibility for offenses in the use of natural resources is an important link in the system of measures, improvement of management and influence on the behavior of legal and natural persons who should not commit acts of illegal use and deterioration of the state of the environment.

The codification of environmental legislation began with the adoption the Forest Code of Ukraine in 1994, which established the administrative responsibility for illegal felling and damage of trees and shrubs; destruction or damage of the forest as a result of arson or fire by ignorance, violations of other requirements of fire safety in forests, and their features were established in accordance with laws.

Administrative responsibility serves as a kind of leverage to ensure legal protection in the field of mining law in order to prevent the offenses in this area. Legal bases of subsoil use, in particular, administrative-law are aimed at effective, scientifically grounded regulation of relations with regard to the rational, economical use of natural resources, their protection in order to meet the needs and interests of the state, society and citizens, reflected in the norms of responsibility established in the Code Ukraine on Subsoil.

Among the types of responsibility in the field of water protection, the administrative responsibility plays a significant role in the Water Code of Ukraine because of the fact that this category is an operational and effective means of responding to the offenders and applies, both administratively and in court.

Issues of administrative liability for offenses connected with the land fund were reflected in the Land Code of Ukraine 2001 and include unauthorized occupation of land plots, non-fulfillment of requirements for the use of target destination of land, reduction of boundary marks, etc.

With the help of the method of quantitative indicators the calculations of the volume of text material are devoted to these questions, ranging from 0.9 % to 4.4 % of the total number of characters. It has been shown that there is a discrepancy between the rules of administrative responsibility in the Code of Ukraine on Administrative Offences and the provisions of the codified acts and the suggestions made in relation to the improvement of the current legislation.

Keywords: administrative responsibility; nature protection legislation; codified act; natural objects; quantitative indicators.

Рекомендоване цитування: Сухоребра Т. І. Адміністративна відповідальність за порушення природоохоронного законодавства в кодифікованих актах України (1994–2002 рр.). *Проблеми законності*. 2019. Вип. 146. С. 134–148. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.146.165276>.

Suggested Citation: Sukhorebra, T.I. (2019). Administratyvna vidpovidalnist za porushennia pryrodookhoronnoho zakonodavstva v kodyfikovanykh aktakh Ukrainy (1994–2002 rr.) [Administrative responsibility for offences of environmental legislation in the codified acts of Ukraine 1994–2002]. *Problemy zakonnosti – Problems of Legality, issue 146, 134–148*. doi: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.146.165276> [in Ukrainian].

Надійшла до редколегії 27.04.2019 р.