

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ ЗА ВЧИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЕКОЛОГІЇ

Прудник Сергій Володимирович - суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, аспірант заочної форми навчання Донецького юридичного інституту МВС України

УДК 342.951: 349.6

Статтю присвячено аналізу сучасного стану застосування адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень у сфері екології та надання пропозицій щодо удосконалення їх системи з метою підвищення дієвості адміністративної відповідальності як засобу забезпечення екологічної безпеки. Доведено недієвість окремих видів стягнень, що підтверджується результатами проведеного анкетування та аналізом рішень судів. Автор наголошує на тому, що питання удосконалення системи адміністративних стягнень в екологічній сфері обумовлюється двома проблемами: необхідністю визнання у якості суб'єктів адміністративної відповідальності юридичних осіб, що, безумовно, обґрунтовує доцільність запровадження для них спеціальних видів стягнень та неспівмірністю несприятливих юридичних наслідків видів стягнень суспільно-небезпечним наслідкам, що спричинені вчиненням адміністративних правопорушень

Ключові слова: адміністративні стягнення, адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, сфера екології.

Статья посвящена анализу современного состояния применения административных взысканий за совершение административных правонарушений в сфере экологии, формированию предложений по совершенствованию их системы с целью повышения действенности административной ответственности как средства обеспечения экологической безопасности. Доказано неэффективность отдельных видов административных взысканий, что подтверждается результатами проведенного анкетирования и анализом решений судов. Автор утверждает, что вопросы совершенствования системы административных взысканий в экологической сфере объясняется двумя проблемами: необходимостью признания в качестве субъектов административной ответственности юридических лиц, что, безусловно, обосновывает целесообразность введения для них специальных видов взысканий и несоизмеримостью неблагоприятных юридических последствий видов взысканий общественно опасным последствиям, причиненным совершением административных правонарушений

Ключевые слова: административные взыскания, административная ответственность, административные правонарушения, сфера экологии.

The article analyzes the current state of the application the administrative penalties for administrative offenses in the sphere of ecology, the formation of proposals to improve the system in order to increase the effectiveness of administrative responsibility as a means of ensuring the environmental security. It is proved the ineffectiveness of certain type of administrative penalties, which are confirmed by the results of the survey and the analysis of the court decisions. The author says that the issues of improving the system of administrative penalties in the environmental sphere are explained in two problems: firstly, the need for recognition as subjects of administrative responsibility the legal entities, which certainly prove the introducing them to special types of penalties; secondly, unfavorable legal consequences of penalties for socially dangerous consequences caused by committing administrative offenses

Key words: administrative penalties, administrative responsibility, administrative violations, sphere of ecology.

Постановка проблеми. Застосування адміністративних стягнень до правопорушників є закономірною реакцією держави на вчинюване правопорушення і застосовується відповідно до чинного законодавства 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 [1]. Як бачимо, система адміністративних стягнень повинна забезпечувати відповідний вплив на правопорушників для виконання вищезазначеної мети. Адміністративні правопорушення у сфері екології завдають чималу, а іноді невідшкодовану, шкоду суспільним відносинам, що охороняються нормами адміністративно-деліктного законодавства, проте адміністративні стягнення, що застосовуються за вчинення таких правопорушень навряд чи можна назвати дієвими та такими, що виконують мету, зазначену у ст. 23 КУпАП. Крім того, в юридичній літературі неодноразово наголошувалося на невідповідності існуючої системи адміністративних стягнень реаліям сьогодення, необхідності їх удосконалення, зокрема в частині посилення виховного впливу з метою підвищення ефективності адміністративної відповідальності, у тому числі за вчинення адміністративних правопорушень у сфері екології.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення системи адміністративних стягнень постійно знаходяться в полі зору вчених-адміністративістів, серед яких доцільно зазначити роботи В.Б. Авер'янова, С.Т. Гончарука, Т.О. Гуржія, В.К. Колпакова та інших, ряд робіт присвячено удосконаленню адміністративних стягнень для окремих адміністративних правопорушень, як-то роботи С.Л. Дембіцької, О.Ю. Дрозда, С.Г. Кельби, О.Ю. Салманової. Окремі питання застосування адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень у сфері екології розглядалися в межах дослідження адміністративної відповідальності за зазначені правопорушення такими вченими, як Р.С. Бондаренко,

Ю.В. Корнєєв, Т.В. Кріпостна, С.В. Матчук, однак безпосередньо питання удосконалення системи адміністративних стягнень у зазначеній сфері не досліджувалися.

Мета дослідження. Метою цієї статті є аналіз сучасного стану застосування адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень у сфері екології та надання пропозицій щодо удосконалення їх системи з метою підвищення дієвості адміністративної відповідальності як засобу забезпечення екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, обов'язковою ознакою будь-якого адміністративного правопорушення, у тому числі у сфері екології, є адміністративна караність, яка передбачає наявність конкретного виду санкцій за порушення адміністративно-правових норм. Існуючий в Кодексі України про адміністративні правопорушення перелік адміністративних стягнень за вчинення правопорушень в екологічній сфері включає в себе: попередження, штраф, конфіскація; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину.

Слід відзначити, що аналіз звітів про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності за 2010-2015 роки засвідчив, що за адміністративні правопорушення у сфері екології, які відповідно до ст. 221 КУпАП підвідомчі судам (ст. 85, 85¹, 88-88², 90, 91 КУпАП), частіше за все застосовується штраф (65,87% випадків), на другому місці йде конфіскація (33,99% випадків), на третьому – попередження (0,13% випадків), і майже не застосовується позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (0,01% випадків).

Що стосується юридичних осіб, адміністративна відповідальність яких встановлена рядом законів, то в них зосереджено єдиний вид стягнення – штраф.

Цілком погоджуємося з Т.О. Гуржієм, який зазначає, що на сьогоднішній день навряд чи порівняно незначні адміністративні штрафи, а тим більше попередження, як суто психологічний захід, зможуть чинити помітний виховний і превентивний вплив

на суб'єктів з високим рівнем матеріального статусу. Не завжди виявляється ефективним й обмеження спеціального права [2, с. 164].

Аналіз юридичної літератури дозволяє стверджувати, що вчені у якості адміністративних стягнень у сфері, що розглядається, надають більш широкий їх перелік аніж ті, що містяться в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Так, Ю.В. Корнеев та Р.С. Бондаренко наголошують на тому, що екологічне підґрунтя певною мірою впливає на елементи адміністративної відповідальності, як-то: заходи відповідальності. Для досліджуваної сфери вони визначають характерним застосування поряд із загальнопоширеними (штраф, конфіскація), специфічних засобів адміністративного впливу (позбавлення спеціальних прав: права полювання, зупинення та анулювання дозволів (ліцензій), пов'язаних із веденням екологічно значущих видів діяльності [3]. С.І. Москаленко у якості видів адміністративних стягнень, що застосовуються до юридичних осіб, зазначається анулювання ліцензії, дозволу на право займатися екологонебезпечною діяльністю; призупинення дозволу, ліцензії на право займатися екологонебезпечною діяльністю; заборона використання державного мисливського фонду; припинення, призупинення діяльності філій, представництв іноземних підприємств; припинення підприємницької діяльності у країні; вилучення з обігу неякісної та небезпечної продукції [4, с. 15]. Близькими за своєю правовою природою до стягнень, закріплених в Кодексі України про адміністративні правопорушення, на думку С.В. Матчук, Т.В. Кріпостної є такі санкції як скасування дії та анулювання дозволу (ліцензії), обмеження, зупинення (тимчасова заборона), припинення дії суб'єкта господарювання тощо [5, с. 48]. Такі позиції вчених, на нашу думку, є помилковими, адже окремі з зазначених ними засобів є заходами адміністративного припинення, а не відповідальності, а отже не є адміністративними стягненнями.

Розгляд питання удосконалення системи адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень в екологіч-

ній сфері є вельми актуальним, адже, доволі часто зазначені адміністративні стягнення є м'якими, несумірними, неадекватними масштабам суспільно-небезпечних наслідків, що завдаються екологічними правопорушеннями. Відповідно до проведеного нами анкетування 89% респондентів висказалися за відміну адміністративного стягнення для зазначеної групи правопорушень у вигляді попередження як недостатньо ефективного та за рекомендацію судам загальної юрисдикції активніше застосовувати позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину.

В юридичній літературі неодноразово пропонувалося удосконалити систему адміністративних стягнень, що можуть бути застосовані за вчинення адміністративних правопорушень в екологічній сфері. Так, доктор юридичних наук, професор В.В. Костицький зазначає: «Аналізуючи міри адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у галузі охорони довкілля, забезпечення раціонального природокористування та екологічної безпеки потрібно сказати, що в даний час на зріла необхідність посилити їх репресивний характер, зокрема збільшити в декілька разів розміри штрафу» [6]. Крім того, пропонувалося додати адміністративне стягнення у вигляді анулювання ліцензій та дозволів [7, с. 118; 8, с. 165], скасування державної реєстрації суб'єкта, конфіскацію земельної ділянки [8, с. 165], припинення дії, призупинення дії або перегляд умов спеціального дозволу (ліцензії, відкритого листа тощо) на здійснення різних видів діяльності, пов'язаної з охороною навколишнього середовища і використанням природних ресурсів [9, с. 64], і, навіть, застосування у якості адміністративного стягнення за правопорушення в екологічній сфері – адміністративного арешту, який повинен застосовуватися за найбільш шкідливі адміністративні екологічні правопорушення [10, с. 8; 11, с. 26]. Що стосується в перспективі юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, то для них також необхідно бути виробити дієву систему адміністративних стягнень. Опитані

нами судді загальної юрисдикції на питання «Які адміністративні стягнення за вчинення адміністративних правопорушень у сфері екології доцільно буде застосовувати до юридичних осіб» відповіли таке: штраф – 66%, конфіскація – 22%, анулювання ліцензій та дозволів (чи позбавлення права юридичної особи займатися певною діяльністю) – 34%, позбавлення права на отримання субсидій або допомоги, яка надається публічними органами – 15 %.

Враховуючи те, що в переважній більшості адміністративних правопорушень в екологічній сфері суб'єктом може виступати посадова особа, цілком доречно вважати, що для осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності, може застосовуватися стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Отже, як бачимо питання удосконалення системи адміністративних стягнень обумовлюється двома проблемами:

- визнання у якості суб'єктів адміністративної відповідальності юридичних осіб, що, безумовно, обґрунтовує доцільність запровадження для них спеціальних видів стягнень;
- неспівмірність несприятливих юридичних наслідків видів стягнень суспільно-небезпечним наслідкам, що спричинені вчиненням адміністративних правопорушень.

З огляду на це, в нагоді українському законодавцю може стати позитивний зарубіжний досвід у питаннях визначення системи адміністративних стягнень.

Аналіз зарубіжного адміністративно-деліктного законодавства та практики його реалізації засвідчив дієвість такого виду ад-

міністративного стягнення як позбавлення права юридичних осіб займатися певною діяльністю, яке в різних країнах має різну назву, особливості застосування, строки дії тощо. Так, в Чеській Республіці – це заборона діяльності, яка може встановлюватися на строк не більше двох років [12, с.87], в Республіках Хорватії і Сербії – позбавлення юридичної особи права провадити діяльність, яке може бути встановлене на строк від одного місяця до двох років [12, с.87], [12, с.99, 105], адміністративне припинення діяльності [13] тощо.

Цікавим на наш погляд є досвід Португалії щодо встановлення в адміністративно-деліктному законодавстві додаткових санкцій, серед яких:

- арешт об'єктів;
 - заборона на заняття певною професією або видом діяльності;
 - позбавлення права на отримання субсидій або допомоги, яка надається публічними органами;
 - позбавлення права участі у ярмарках, торгах, спортивних змаганнях або ж права на вхід до приміщень або зон з обмеженим доступом;
 - позбавлення права на участь в аукціонах та конкурсах, організованих публічними установами або службами, щодо виконання робіт за державним замовленням, постачання товарів та послуг або ж надання послуг, ліцензій або свідоцтв;
 - закриття установи або скасування свідоцтв, ліцензій та дозволів [14].
- Зазначені види адміністративних стягнень, на нашу думку, цілком могли бути застосовані і в національному адміністративно-деліктному законодавстві. Щодо сфери забезпечення екологічної безпеки, то серед зазначених видів стягнень за вчинення правопорушень в екологічній сфері цілком доречним є застосування такого виду стягнення як «позбавлення права на отримання субсидій або допомоги, яка надається публічними органами», адже таке право передбачено в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» як доля підприємств, установ, організацій, так і для громадян.

Крім того, зазначений вид адміністративно-го стягнення може бути застосований і для інших видів адміністративних правопорушень, наприклад, так званих адміністративно-господарських правопорушень.

Висновки та перспективи подальшого розвитку у даному напрямі. Підсумовуючи зазначимо, що для удосконалення адміністративної відповідальності як засобу забезпечення екологічної безпеки вкрай важливим є вирішення двох основних проблем: по-перше, визнання у Кодексі України про адміністративні правопорушення юридичних осіб у якості суб'єктів адміністративної відповідальності (безумовно, мова йде про нову його редакцію, адже існуюча концепція кодексу побудована на визнанні тільки фізичних осіб у якості суб'єктів відповідальності); по-друге, удосконалення системи адміністративних стягнень у напрямку запровадження таких їх видів, реалізація, яких досягала б мети їх застосування: виховання правопорушника, здійснення загальної та індивідуальної превенції, а також несприятливі юридичні наслідки від їх застосування відповідали б суспільно-небезпечним наслідкам, що завдаються екологічними правопорушеннями.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (із змінами та доповненнями).
2. Гуржій Т.О. Перспективи розвитку адміністративно-деліктного законодавства України / Т.О. Гуржій // Адміністративне право і процес. – 2014. – № 3(9). – С. 156-168.
3. Корнеев Ю.В. Особливості адміністративної відповідальності за вчинення екологічних правопорушень / Ю.В. Корнеев, Р.С. Бондаренко // Мультинаукові дослідження як тренд розвитку сучасної науки: матеріали міжнародної конференції, м. Київ, 13 квітня 2013 р. – Частина I (Юридичні науки, Державне управління, Політичні науки, Національна безпека, Географічні науки). – С. 13-16. – [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://er.nau.edu.ua:8080/handle/NAU/24337>

4. Москаленко С. І. Адміністративно-правове забезпечення сфери екологічної безпеки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / С. І. Москаленко. – Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2011. – 23 с.

5. Матчук С.В. Адміністративно-правова відповідальність за екологічні правопорушення / С.В. Матчук, Т.В. Кріпостна // Юридична наука. – 2015. – № 7. – С. 46-51.

6. Костицький В. В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення / В. В. Костицький // Юридичні науки. Про українське право: часопис кафедри теорії та історії держави і права. – 2010. – №5. – С. 312-322 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: kostytsky.com.ua/upload/doc/vidp.pdf

7. Хіміч О. М. Забезпечення екологічної безпеки адміністративно-правовими заходами, які застосовуються міліцією : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Хіміч Ольга Миколаївна. – К., 2005. – 175 с.

8. Мірошніченко О. С. Адміністративно-правові засоби охорони земельних відносин в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Мірошніченко Оксана Станіславівна. – Х., 2005. – 202 с.

9. Коряковцев Ю. Н. Состояние и перспективы совершенствования административной ответственности за экологические правонарушения / Ю. Н. Коряковцев, И. А. Соболев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. - №2(62). – 2014. – С. 61-66.

10. Яковлева Е. А. Проблемы административно-правовой ответственности за экологические правонарушения (на примере Байкальской природной территории) : автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 "Административное право и процесс; финансовое право; информационное право" / Е. А. Яковлева. – Тюмень : Государственном образовательном учреждении высшего профессионального

образования «Тюменский государственный университет», 2010. – 23 с.

11. Монгуш А. Л. Административные правонарушения за экологические правонарушения, совершаемые на особо охраняемых природных территориях (на примере Республики Тыва) : автореф. дис. На соискание научн. степени канд. юрид. наук 12.00.14 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / А.Л. Монгуш. – М., 2008. – 27 с.

12. Адміністративне деліктне законодавство : зарубіжний досвід та пропозиції

реформування в Україні / Упорядник: О. А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : [постатейный научно-практический комментарий] / [ред. А.П. Шергин]. – М. : ЗАО «Библиотечка «Российской газеты», 2002. – 640с.

14. Декрет-Закон Португальской Республики №433/82 від 27 жовтня 1982 року // Адміністративне деліктне законодавство : зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Упорядник: О.А. Банчук. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – С. 430-459.