

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ ТА ЗАСМІЧЕННЯ МОРСЬКОГО ПРОСТОРУ УКРАЇНИ

Леусенко І. В.

Метою статті висунуто сформулювати значення та місця адміністративної відповідальності в системі відповідальності за забруднення та засмічення морського простору України. Встановлено, що загальною підставою застосування юридичної відповідальності за забруднення морського простору в Україні є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначає основні напрямки юридичної відповідальності за забруднення морського простору України, але не конкретизує засоби та види цієї відповідальності. Підкреслено, що адміністративна відповідальність у системі запобігання правопорушень з питань забруднення та засмічення моря відповідальності займає особливе місце. Встановлено, що механізм адміністративної відповідальності відноситься до системи заходів адміністративного примусу, що характеризується позасудовим порядком їх реалізації адміністративними органами та суб'єктами делегованих повноважень. Визначено, що адміністративна відповідальність займає особливе місце в системі юридичної відповідальності за забруднення та засмічення морських вод в Україні. Встановлено, що процесуальною специфікою адміністративної відповідальності є її залежність від суб'єкта деліктного провадження, а також від сфери суспільних відносин, на які функціонально спрямовується її механізм. З'ясовано, що головними характеристиками ознаками адміністративної відповідальності у сфері забруднення та засмічення морського простору є унікальний суб'єктно-об'єктний зміст таких деліктних правовідносин. На підставі аналізу практики застосування заходів адміністративної санкції за забруднення та засмічення морського простору України зроблено висновок, що правова підстава адміністративної відповідальності за ці діяння значно ширша: вона не обмежується тільки нормами КУпАП, причому, при застосуванні заходів адміністративного впливу за вказані правопорушення, уповноважені особи та органи, як правило, посилаються в одному і тому ж процесуальному документі на вимоги норм, що містяться в нормах інших галузей законодавства України. Обґрунтовано, що особливостями засто-

сування заходів адміністративної відповідальності у сфері забруднення та засмічення морського простору, що визначають її функціональне значення є, передусім, те, що дія адміністративно-примусової юрисдикції України не обмежується її територіальним кордоном, що передбачає можливість застосування стягнень до правопорушників, які здійснили делікти також і в межах прилеглої зони України.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, держава, забруднення, засмічення, морський простір, нормативно-правове регулювання, склад правопорушення, суб'єкт правопорушення.

Leusenko I. V. The place of administrative responsibility in the system of liability for pollution and contribution of the marine space of Ukraine

The purpose of the article is to formulate the meaning and place of administrative responsibility in the system of responsibility for pollution and littering of the maritime space of Ukraine. It has been established that the general basis for the application of legal liability for pollution of the marine space in Ukraine is the Law of Ukraine "On the Protection of the Natural Environment," which defines the main areas of legal liability for pollution of the marine space of Ukraine, but does not specify the means and types of this liability. It is emphasized that administrative responsibility in the system of preventing offenses related to pollution and sea littering occupies a special place. It has been established that the mechanism of administrative responsibility refers to a system of administrative coercive measures, which is characterized by an extrajudicial procedure for the implementation by administrative bodies and subjects of delegated powers. It has been established that administrative responsibility occupies a special place in the system of legal responsibility for pollution and clogging of sea waters in Ukraine. It has been established that the procedural specificity of administrative liability is its dependence on the subject of tort proceedings, as well as the spheres of social relations to which its mechanism is functionally directed. It was found that the main characteristic features of administrative liability in the field of pollution and littering of marine space are the unique subject-object content of such tortious legal relations. Based on an analysis of the practice of applying administrative sanctions for

pollution and littering of the maritime space of Ukraine, it was concluded that the legal basis for administrative liability for these acts is much broader: it is not limited only to the norms of the Code of Administrative Offenses, and when applying administrative sanctions for these offenses, authorized persons and bodies, as a rule, refer in the same procedural document to the requirements of the rules contained in the rules of other areas of Ukrainian legislation. It is substantiated that the peculiarities of the application of administrative liability measures in the field of pollution and marine litter, which determine its functional significance, are, first of all, that the action of the administrative-compulsory jurisdiction of Ukraine is not limited to its territorial border, which provides for the possibility of applying penalties to offenders who have also committed torts and within the adjacent zone of Ukraine.

Key words: *administrative responsibility, state, pollution, litter, maritime space, legal regulation, offense, subject of the offense.*

Постановка проблеми. Адміністративна відповідальність за забруднення морського простору України має свою специфіку, що відокремлює її в системі заходів запобігання вчинення правопорушень. В п. «h» ч. 2 ст. 19 Конвенції ООН з морського права 1982 р. містяться вказівки на те, що порушенням правопорядку прибережних держав є будь-який акт навмисного і серйозного забруднення, всупереч дійсної Конвенції 1982 р. [1].

Загальною підставою встановлення юридичної відповідальності за забруднення морського простору в Україні є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Він визначає основні напрямки юридичної відповідальності за забруднення морського простору України, але не конкретизує засоби та види цієї відповідальності. Тому ця відповідальність втілюється в нормах різних галузей права. Однак, особливо значними для боротьби з забрудненнями морського простору України є норми, які встановлюють кримінальну, цивільну, дисциплінарну та адміністративну відповідальність. Адміністративна відповідальність у цієї системі відповідальності займає особливе місце.

Стан наукової розробки проблеми. Загальнотеоретичними дослідженнями із питань дотримання безпеки навколишнього природного середовища та оптимізації таких процесів та механізм є публікації Ю.О. Легези [2], О.А. Улютіної [3], О.О. Сурілової [4] та ін. Виділяються ряд публікацій, присвячених окремим проблемам застосування різних видів юридичної відповідальності

за порушення безпеки морського простору. Так, варто виокремити дисертації Т.Р. Короткого «Приватноправовий механізм охорони морського середовища від забруднення із суден» (2006 р.), де розглядається специфіка застосування цивільно-правових засобів впливу, спрямованого на запобігання порушень безпеки моря [5]; В.П. Олійника «Кримінально-правова характеристика злочину забруднення моря (ст. 243 КК України)» (2018 р.), де розглядаються аспекти застосування заходів кримінальної відповідальності за засмічення та заподіяння інших негативних впливів морському простору [6]; А.О. Ярової «Міжнародно-правові аспекти відповідальності за забруднення морського середовища в результаті аварійного випадку» (2017 р.), де висвітлюється питання відповідальності держав та вирішуються питання врегулювання міждержавних спорів, пов'язаних із охороною водного простору [7]. Однак при цьому зміст та сутність адміністративної відповідальності у сфері забруднення чи засмічення морського простору не проводились, або проводились в межах інших суміжних проблематик, що визначає актуальність даної наукової статті.

Метою статті є встановлення значення та місця адміністративної відповідальності в системі відповідальності за забруднення та засмічення морського простору України.

Виклад основного матеріалу. Не дивлячись на ці загальні риси, що притаманні адміністративній відповідальності у цілому, даний інститут в правових системах окремих країн володіє рядом істотних особливостей, що обумовлені традиційними заходами регулювання адміністративних відносин і специфікою підходу до проблем захисту навколишнього середовища [8; 9].

Механізм адміністративної відповідальності відноситься до системи заходів адміністративного примусу, що характеризується позасудовим порядком їх реалізації адміністративними органами та суб'єктами делегованих повноважень.

Трансформація системи адміністративної відповідальності в Україні в цілому, і зокрема, у сфері охорони морського простору, одним із своїх етапів має внесення у 2019 році до Конституції України змін та доповнень щодо визначення мети України на вступ до Європейського Союзу і НАТО, що спричинило ухвалення ряду пов'язаних законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Одним із таких актів став Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття

повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII, положеннями якого було внесено зміни до преамбули Конституції України, статей 85, 102, 116 Конституції України, де йдеться про «європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України», при цьому підкреслюється, що Президент України має виступати «гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі (ЄС) та в Організації Північноатлантичного договору (НАТО)» (п. 1, 3) [10; 11].

Звичайно, що триваючий в Україні воєнний стан, причиною якого є військова агресія з боку росії, ускладнює, фактично унеможливує членство зазначених міждержавних інституцій, але позаяк не зазначити напрями, вжиття яких є необхідне у повоєнні часи, неможливо. Важливе значення на шляху євроінтеграції України має адаптація чинного національного законодавства до стандартів законодавства ЄС, про що зазначалось ще у 2004 році із прийняттям Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [12]. Після цього, цей закон був декілька разів змінений (у 2009, 2010, 2011, 2018 та інших роках). Серед останніх змін, що були запроваджені до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», є зміни, що стосувались необхідності розширення системи заходів адаптації законодавства України шляхом включення до цієї програми нових галузей українського законодавства, що повинні бути приведені у відповідність до нормативно-правової бази ЄС. Серед них була визнана також і галузь адміністративно-примусового законодавства України. Звісно, в цьому акті не вказується конкретні заходи щодо приведення законодавства України про адміністративну відповідальність за забруднення та засмічення морського простору України до вимог ЄС, але ці норми є невід'ємною частиною адміністративно-примусового законодавства нашої держави, тому цілком зрозуміло, що норми, які встановлюють відповідальність за ці діяння (потім ми роз'яснимо, навіщо вони у нашому розумінні повинні розглядатися разом) також повинні відповідати вимогам законодавства ЄС.

Однак аналіз українського законодавства, що визначає адміністративну відповідальність за забруднення та засмічення морського простору

України свідчить про те, що санкції адміністративно-правових норм беруть під захист лише деякі відносини, що стосуються регулювання стану морського середовища, морських вод України від забруднення та засмічення. Так, О.В. Тодорова та О.В. Логінов обґрунтували коло правопорушень, що тягнуть адміністративну відповідальність за забруднення морського простору. Але до такого переліку адміністративних правопорушень вченими було віднесено доволі широке тлумачення діянь щодо захисту морського середовища від забруднення. Так, до цієї групи вони віднесли, зокрема, самовільне захоплення водних об'єктів; порушення правил ведення державного обліку вод або перекручення чи внесення недостовірних відомостей в документи державної статистичної звітності; та інші порушення правил при використанні водних ресурсів, що є доволі спірним [13, с. 210].

До системи правопорушень, що тягнуть адміністративну відповідальність за забруднення морського середовища відніс недотримання умов дозволу або порушення правил спеціального водокористування та інші діяння, які зовсім не пов'язані з забрудненням морського середовища [14].

Отже, відсутнім є обґрунтований перелік адміністративних правопорушень у сфері захисту морського простору, що вимагає поглиблення існуючих науково-практичних публікацій з цієї тематики.

Беззаперечним твердженням є твердження, що підставою для застосування заходів юридичної відповідальності є нормативне віднесення певного діяння до роду санкціонованих діянь, що містить у собі взаємопов'язані елементи їх складів: суб'єкт, об'єкт, суб'єктивна сторона й об'єктивна сторона.

При цьому нормативне закріплення адміністративної відповідальності у сфері охорони морського простору відбувається у ряді законодавчих актах (КУпАП, КТМ України, Водний, Земельний кодекси та інші). Наприклад, ст. 102 ВК України визначає відповідальність за скид у внутрішні морські та територіальні води. Так, забороняється скидати у внутрішні морські та територіальні води з суден і плавучих засобів, платформ та інших морських споруд і повітряних суден хімічні, радіоактивні або інші відходи, матеріали, предмети та сміття, які можуть спричинити забруднення моря [15]. Тобто ці норми мають відсилючий характер та передбачають їх захист за допомогою адміністративної відповідальності, процесуальні підстави та порядок застосування якої вже передбачаються

в КУпАП та ряду підзаконних нормативно-правових актах.

Таким чином, адміністративна відповідальність займає особливе місце в системі юридичної відповідальності за забруднення та засмічення морських вод в Україні. Такий висновок походить від розуміння сутності адміністративної відповідальності. Процесуальною специфікою адміністративної відповідальності є її залежність від суб'єкта деліктного провадження, а також від сфери суспільних відносин, на які функціонально спрямовується її механізм. Таким чином, головними характерними ознаками адміністративної відповідальності у сфері забруднення та засмічення морського простору є унікальний суб'єктно-об'єктний зміст таких деліктних правовідносин.

Аналіз практики застосування заходів адміністративної санкції за забруднення та засмічення морського простору України свідчить, що правова підстава адміністративної відповідальності за ці діяння значно ширша: вона не обмежується тільки нормами КУпАП, причому, при застосуванні заходів адміністративного впливу за вказані правопорушення, уповноважені особи та органи, як правило, посилаються в одному і тому ж процесуальному документі на вимоги норм, що містяться в нормах інших галузей законодавства України. Більш того, аналіз практики свідчить, що посадові особи при застосуванні адміністративно-правових санкцій за ці правопорушення спираються на норми міжнародних конвенцій та угод, тобто використовують міжнародно-правову практику її регулювання.

Положеннями ВК України встановлюється дві підстави, які виключають відповідальність за порушення водного законодавства, до яких віднесено вчинення забруднення моря внаслідок дії непереборної сили природи чи воєнних дій. Тобто, з одного боку, ВК України не передбачає інших обставин, що встановлені КУпАП, які виключають адміністративну відповідальність за порушення стану охорони морського простору України (крайня необхідність (стаття 18 КУАП); необхідна оборона (стаття 19 КУАП); неосудність (стаття 20 КУАП), а з іншого боку додає нові обставини, які припиняють або зовсім виключають адміністративну відповідальність за забруднення та засмічення морських вод України, які в КУпАП не передбачені.

Аналізуючи зміст КТМ України, С.О. Кузнецов, Т.В. Аверочкина визначають, що в ньому також закладені основні підвалини відповідальності за забруднення моря. Так, вони зазначають,

що ст. 23 «Допуск судна до плавання» передбачає, що судно може бути допущене до плавання тільки після того, як буде встановлено, що воно задовольняє вимоги безпеки мореплавства, охорони людського життя і навколишнього природного середовища. Ст. 85 «Обов'язки судна щодо дотримання режиму порту» закріплює, що під час перебування в морському порту будь-яке судно зобов'язане дотримувати чинних законів і правил України, у тому числі тих, що стосуються безпеки порту і судноплавства в порту, митного, прикордонного, санітарного (фітосанітарного) режимів, лоцманського проведення, буксирування, рятувальних і суднопіднімальних робіт, якірної стоянки і надання місць біля причалів, навантаження і вивантаження вантажів, посадки і висадки людей, послуг, пов'язаних з навантажувально-розвантажувальними роботами, і будь-яких інших портових послуг, портових зборів, запобігання забрудненню навколишнього природного середовища [16, с. 272].

Тобто правовою підставою адміністративної відповідальності за забруднення морського середовища є не тільки норми КУпАП, а й норми інших галузей права, у тому числі міжнародного, торговельного, господарського тощо.

Особливостями застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері забруднення та засмічення морського простору, що визначають її функціональне значення є, передусім, те, що дія адміністративно-примусової юрисдикції України не обмежується її територіальним кордоном, що передбачає можливість застосування стягнень до правопорушників, які здійснили делікти також і в межах прилеглої зони України. Так, нагадаємо, що «прилегла зона України - морський пояс, який прилягає до територіального моря України, зовнішня межа якого перебуває на відстані не більше двадцяти чотирьох морських миль, відлічених від вихідних ліній, від яких відмірюється ширина територіального моря України (ст. 1 Закону України «Про прилеглу зону України») [17]. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про прилеглу зону України», Україна у своїй прилеглій зоні здійснює контроль, необхідний з метою: 1) запобігання порушенням митного, фіскального (податкового), імміграційного (міграційного), санітарного законодавства України у межах території України, включаючи її внутрішні води або територіальне море; 2) притягнення до відповідальності за порушення законодавства України, зазначеного у пункті 1 цієї частини, вчинене у межах

території України, включаючи її внутрішні води або територіальне море.

Як раніше зазначалося, застосування адміністративної відповідальності за порушення правил охорони моря, екології моря, тісно пов'язана з застосуванням так званих адміністративно-припиняючих заходів, тому у Законі України «Про прилеглу зону України» передбачено, що з метою запобігання порушення законодавства України, або притягнення до відповідальності за його порушення уповноважений орган, який забезпечує недоторканність державного кордону та охорону суверенних прав України в її прилеглий та виключній (морській) економічній зоні (далі - уповноважений орган), може здійснювати такі заходи, як: 1) зупинення суден; 2) огляд суден; 3) затримання чи арешт суден та/або членів їх екіпажу, крім військових кораблів та інших державних суден, які використовуються з некомерційною метою (ч. 2 ст. 3).

Якщо судно порушило законодавство України і робить спробу зникнути, уповноважений орган має право переслідувати таке судно «по гарячих слідах» з метою його затримання та притягнення до відповідальності, згідно з Конвенцією ООН з морського права 1982 року. Право на переслідування припиняється, як тільки переслідуване судно увійде в територіальне море держави, під прапором якої плаває судно, або будь-якої третьої держави (ч. 3 ст. 3 Закону України «Про прилеглу зону України»). Тобто уповноважений орган України має право переслідувати судно, що порушило законодавство України, «по гарячих слідах» аж до території державного прапору, під яким слідує судно чи до будь-якої третьої держави та відповідно іншої юрисдикції, відмінної від юрисдикції держави, яка переслідує корабель.

Висновок. Таким чином, адміністративна відповідальність займає особливе місце в системі юридичної відповідальності за забруднення та засмічення морських вод в Україні, при цьому її процесуальною специфікою є її залежність від суб'єкта деліктного провадження, а також від сфери суспільних відносин, на які функціонально спрямовується її механізм.

Література

1. Конвенція ООН з морського права 1982 року. *Відомості Верховної Ради*. 1999. № 31. Ст.254. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_057#Text
2. Лєгеза Ю. О. Публічне управління у сфері використання природних ресурсів: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Гельветика, 2017. 432 с.

3. Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: дис. ... к.ю.н. 12.00.07. К., 2011. 209 с.

4. Сурілова О.О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр: дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Одеса-Запоріжжя, 2017. 411 с.

5. Короткий Т. Р. Приватноправовий механізм охорони морського середовища від забруднення із суден): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2006. 19 с.

6. Олійник В.П. Кримінально-правова характеристика злочину забруднення моря (ст. 243 КК України): дис. ... к.ю.н. 12.00.08 - кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. Київ, 2018. 252 с.

7. Ярова А.О. Міжнародно-правові аспекти відповідальності за забруднення морського середовища в результаті аварійного випадку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 15 с.

8. Дячук О. В. З європейського досвіду захисту довкілля *Екологічний артікул*. 2014. URL : <http://www.library.vn.ua/elbooks/Ekologia2013/5.htm>

9. Медведєва М.О., Задорожній О.В. Міжнародне право навколишнього середовища. К., 2010. 510 с.

10. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2019. № 9. Ст.50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#Text>

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами» від 01.09.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

12. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст.367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

13. Тодорова О. В., Логінов О. В. Адміністративна відповідальність за забруднення морського середовища: проблемні аспекти. *LEX PORTUS*. № 3. (11)'2018. С. 208-218.

14. Schillinger, J, Özerol, G, Güven-Griemert, Ş, Heldeweg, M. Water in war: Understanding the

impacts of armed conflict on water resources and their management. WIREs Water. 2020; 7:e1480. <https://doi.org/10.1002/wat2.1480>

15. Водний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/213/95-%D0%B2%D1%80#Text>

16. Кузнецов С.О. Морське право: підрчн. Одеса: Фенікс, 2011. 382 с.

17. Про прилеглу зону України: Закон України від 6 грудня 2018 року № 2641-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2641-19>

*Леусенко І. В.,
аспірант кафедри конституційного
та адміністративного права
Запорізького національного університету*