

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЛІСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

FEATURES OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF FOREST LAW IN UKRAINE

Парпан У.М., д.ю.н., доцент,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

Лесько Н.В., д.ю.н.,
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті проаналізовано особливості адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства в Україні. Зауважено, що в Україні існує стійка тенденція зростання адміністративних проступків, у т. ч. і лісових правопорушень. Це пов'язано з наявністю значного кола умов, що стимулюють їх скоєння. Законодавець робить спроби зупинити цю тенденцію здебільшого шляхом розширення системи адміністративно-юрисдикційних органів і запровадження більш суворих санкцій, але, як свідчать статистичні дані, таких дій для належного результату замало. Вбачається, що потрібен новий підхід до створення концепції протидії цій тенденції, яка має бути створена на науково обґрунтованих підставах.

Підкреслено, що є нагальна потреба у проведенні правової експертизи та наукової обґрунтованості адміністративної відповідальності за ті дії, які встановлені у наведених нормативних актах фактично як адміністративні правопорушення лісового законодавства. Метою таких дій є виявлення дійсної потреби в адміністративно-правовому захисті суспільних відносин у галузі лісового законодавства. Якщо висновки проведеної правової експертизи будуть свідчити про необхідність існування у чинному законодавстві переліку складів адміністративних правопорушень і розміру їх санкцій, що наведені у підзаконних нормативно-правових актах, необхідним буде піднесення їх до рівня закону шляхом кодифікації. Треба зазначити, що до чинного КУпАП неможливо включити правопорушення, суб'єктами яких є юридичні особи, оскільки загальні норми Кодексу не встановлюють юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності.

Констатовано, що адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства в Україні потребує всебічного аналізу та пошуку напрямів підвищення її ефективності. Окрім того, знижує ефективність контрольної діяльності у сфері охорони лісів низький розмір штрафів за адміністративні правопорушення лісового законодавства, а це призводить до безкарного завдання шкоди лісам.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, лісове законодавство, лісопорушення, адміністративні стягнення, склад адміністративного лісопорушення.

The article analyzes the features of administrative liability for violations of forest legislation in Ukraine. It is noted that for a long time in Ukraine there is a steady trend of increasing administrative offenses, including forest offenses. This is due to the presence of a significant range of conditions that encourage their implementation. At the same time, the legislator is trying to stop this trend mainly by expanding the system of administrative and jurisdictional bodies and introducing stricter sanctions. But given the statistics, such actions are not enough for a proper result. It is seen that a new approach is needed to create a concept of counteracting this trend, which should be created on a scientifically sound basis.

It is emphasized that there is an urgent need for legal expertise and scientific validity of administrative liability for those actions that are established in these regulations in fact as administrative offenses of forest legislation. The purpose of such actions is to identify the real need for administrative and legal protection of public relations in the field of forest legislation. If the conclusions of the legal examination indicate the need for the existing legislation to list the composition of administrative offenses and the size of their sanctions, which are listed in the bylaws, it will be necessary to raise them to the level of law by codification. It should be noted that the current Code of Administrative Offenses can not include offenses, the subjects of which are legal entities, as the general rules of the Code do not establish legal entities as subjects of administrative liability.

It is stated that administrative liability for violation of forest legislation in Ukraine requires a comprehensive analysis and search for ways to improve its effectiveness. In addition, the effectiveness of control activities in the field of forest protection is reduced by the low size of fines for administrative violations of forest legislation, which in turn leads to impunity for damage to forests.

Key words: administrative responsibility, forest legislation, forest violations, administrative penalties, composition of administrative forest violations.

Постановка проблеми. Застосування заходів юридичного впливу за правопорушення найефективніше забезпечує не тільки захист прав і свобод людини, а також збереження й охорону довкілля і природних ресурсів, до яких, зокрема, належать ліси та лісові ресурси. Юридичній відповідальності за рівнем дієвості належить провідна роль серед інших видів соціальної відповідальності: політичної, моральної, релігійної тощо. Ключовими обставинами, що зумовлюють необхідність всебічного і глибокого аналізу юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства, є кардинальні зміни, які відбулися у суспільстві й економіці із часу набуття Україною незалежності. Ухвалення нової редакції Лісового кодексу 2006 р., а також низки галузевих нормативних актів спричинило суттєві зміни як у профільному, так і у суміжному законодавстві. Безумовно, ефективність застосування юридичної відповідальності за порушення екологічного, зокрема

лісового, законодавства залежить від багатьох факторів. Крім рівня правосвідомості, стану екологічного виховання та культури населення, вивченості причин та умов лісопорушень, пріоритетне місце посідає якість правових норм, що встановлюють юридичну відповідальність [1]. Саме тому метою цієї статті є дослідження адміністративної відповідальності за порушення лісового законодавства в Україні.

Стан дослідження. Питання адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення досліджували такі українські вчені-правознавці у галузі екологічного права: В.І. Андрейцев, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, І.А. Куян, Д.Л. Лук'янов, У.Ш. Файрадова, Ю.С. Шемшученко та ін.

Виклад основного матеріалу. Загальним об'єктом адміністративного лісопорушення є правовідносини використання й охорони природних ресурсів як єдиного цілого,

до якого належать і ліси; родовим об'єктом є правовідносини у сфері використання й охорони лісів як окремого елемента довкілля; безпосереднім об'єктом – окремі правовідносини у сфері використання й охорони лісів.

Від об'єкта відмінний предмет адміністративного лісопорушення, який має матеріальний характер і зовнішнє матеріальне вираження. Предметом адміністративного лісопорушення є ліси за їхнім поділом на категорії залежно від екологічного та соціально-економічного призначення (захисні, рекреаційно-оздоровчі, природоохоронні, наукові, історико-культурні, експлуатаційні) згідно зі ст. 39 Лісового кодексу України [2].

Об'єктивна сторона лісопорушення – це зовнішній прояв протиправного посягання на охоронювані законом лісові об'єкти (тобто діяння, шкідливі наслідки його вчинення та причинний зв'язок між ними).

За способом вчинення протиправних посягань лісопорушення вчиняються у формі активної поведінки – дії (незаконної порубки, пошкодження та знищення лісових культур і молодняка (ст. 65 КупАП) [3] тощо.

За способом завдання шкоди лісопорушення можна поділити на групи: забруднення лісів (засмічення лісів відходами (ст. 73 КупАП); нераціональне використання лісових ресурсів (здійснення лісових користувань не у відповідності з метою або вимогами, передбаченими в лісорубному квитку (ордері) або лісовому квитку (ст. 67 КупАП); виснаження, пошкодження та знищення лісів (знищення або пошкодження підросту в лісах (ст. 66 КупАП); руйнування екологічних зв'язків, які забезпечують взаємодію лісів з іншими природними ресурсами в межах екосистеми (знищення або пошкодження лісоосушувальних каналів, дренажних систем і шляхів на землях державного лісового фонду (ст. 74 КупАП); порушення чи невиконання екологічних вимог, нормативів, стандартів, а також вимог, дозволів, ліцензій (наприклад, порушення правил відновлення і поліпшення лісів, використання ресурсів спілої деревини (ст. 68 КупАП) [3].

Суб'єктами адміністративних лісопорушень за КупАП є фізичні особи, які згідно зі ст. 14 КупАП підлягають адміністративній відповідальності за правопорушення та пов'язані з недодержанням норм і правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. До ознак індивідуального суб'єкта (фізичної особи) лісопорушення належать: загальні ознаки, які закріплено статтями загальної частини розділу 11 КупАП (досягнення 16-річного віку; осудність) і спеціальні ознаки (характеризують зв'язок суб'єкта правопорушення з лісовими об'єктами (власник, володілець, користувач, орендар); відображають особливості службового становища (посадова особа, працівник); вказують на протиправну поведінку в минулому (особа, яка притягалася до адміністративної відповідальності, злісний правопорушник); інші особливості правового статусу (військовослужбовець; особа, уповноважена власником) [3].

Суб'єктивна сторона адміністративного лісопорушення полягає у встановленні в діяннях особи конкретної форми вини, мотивів і цілей проступку. Чинне законодавство про адміністративну відповідальність не містить поняття вини, але вказує на дві її форми (умисел і необережність).

Заслуговує на увагу думка науковця Л.В. Мендик про те, що адміністративне лісопорушення – це суспільно шкідливе або суспільно небезпечне, протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність) у сфері використання, управління й охорони лісів, за вчинення якого передбачено адміністративно-правову відповідальність. Адміністративно-правова відповідальність за лісопорушення – це вид юридичної відповідальності, що застосовується компетентними державними органами та посадовими особами за вчинення адміністративного проступку у сфері використання, управління й охорони лісів на підставах та у порядку, передбаченому адмі-

ністративним, екологічним і лісовим законодавством [4, с. 104–108].

Сьогодні в Україні поширюється думка про необхідність посилення адміністративної відповідальності у сфері охорони лісів. Безперечним є висновок про те, що «недосконала система адміністративних санкцій за порушення природоохоронного законодавства призводить до безвідповідальності керівників підприємств, установ і організацій», який міститься у рекомендаціях парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні [5].

Окрім того, з аналізу законодавства про адміністративні правопорушення можна дійти висновку про певні недоліки адміністративної відповідальності за лісові правопорушення. Так, наприклад, єдиною санкцією за лісові адміністративні правопорушення (ст. 63–77 КупАП) є адміністративний штраф, проте, увага не звертається на попередження (ст. 24, 26 КупАП), застосування якого передбачено за скоєння екологічних правопорушень, передбачених ст. 50 «Порушення права державної власності на тваринний світ», 79 «Недодержання вимог щодо охорони атмосферного повітря при введенні в експлуатацію і експлуатації підприємств і споруд», 83¹ «Порушення законодавства про захист рослин» [3].

Ю.С. Шемшученка вважає, що сутність адміністративної відповідальності за екологічні правопорушення полягає у застосуванні до порушників екологічного законодавства адміністративно-правових санкцій (стягнень) [6, с. 341].

Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства як підінститут адміністративної відповідальності – це система юридичних норм, які встановлюють перелік лісових адміністративних правопорушень, забезпечують виявлення цих правопорушень, встановлення правопорушника, доказування його винності, застосування до нього встановлених законом примусових мір впливу та їх реалізацію.

За чинним законодавством адміністративна відповідальність за порушення норм лісового законодавства може бути застосована до громадян або посадових осіб у випадках, передбачених у КупАП. Таким чином, КупАП установлює тільки два види суб'єктів лісових правопорушень, і обидва передбачають накладання адміністративної відповідальності на фізичних осіб. Треба розширити сферу відносин адміністративної відповідальності шляхом установа встановлення відповідальності юридичних осіб, оскільки останні порушують адміністративно-правові норми поряд із фізичними особами, особливо у галузі підприємницької діяльності, що безпосередньо стосуються норм лісового законодавства. Причому необхідно встановити особливості юридичних осіб як суб'єктів адміністративної відповідальності, а саме: юридична особа стає суб'єктом адміністративної відповідальності з моменту її державної реєстрації та втрачає статус юридичної особи як відповідного суб'єкта з моменту її виключення з ЄДРПОУ.

Доцільність такого доповнення доводили багато науковців і практиків протягом тривалого часу, але вона досі не втілена в чинному КупАП. Так, О.Т. Зима зазначає, що необхідність існування адміністративної відповідальності юридичних осіб зумовлена тим, що останні є не лише учасниками суспільних і правових відносин – вони також виступають одним із об'єктів державного управління. Таким чином, органи державної виконавчої влади, здійснюючи державне управління, мають справляти на них певний вплив, застосовувати відповідні управлінські (регулятивні) методи [7, с. 9].

Для підвищення ефективності законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб треба чітко визначити загальні засади такої відповідальності та встановити механізм притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності [8, с. 165].

У КУпАП подано перелік органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення лісового законодавства, і для всіх них, незважаючи на відмінності у структурі та порядку діяльності, встановлено єдиний порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення відповідної сфери. Аналогічно ці питання можуть бути вирішені і щодо відповідальності юридичних осіб. Треба чітко визначити органи, уповноважені накладати адміністративні стягнення на юридичних осіб, і порядок провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Наступне питання, що заслуговує на увагу та має бути вирішене найближчим часом, полягає у необхідності приведення у відповідність із нормами Конституції України чинних нормативно-правових актів, які встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у галузі лісового законодавства.

Чинне законодавство України містить підзаконні нормативні акти, що визначають перелік порушень у галузі порядку ведення лісового господарства та використання ресурсів лісу і встановлюють покарання у формі грошових стягнень. За своєю суттю ці стягнення є поєднанням елементів адміністративної та цивільно-правової відповідальності. Так, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження санітарних правил в лісах України» встановлено грошові стягнення за вчинення юридичними та фізичними особами порушень вимог цих правил, однак, як зазначено в п. 22 ст. 92 Конституції України, засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Тобто можна говорити про неконституційність наведених нормативних актів, оскільки встановлення відповідальності та застосування санкцій є прерогативою виключно законів України. І це не єдиний випадок, коли нормативно-правові акти застосовуються з мотивів доцільності.

Таким чином, є нагальна потреба у проведенні правової експертизи та наукової обґрунтованості адміністративної відповідальності за ті дії, встановлені у наведених нормативних актах фактично як адміністративні правопорушення лісового законодавства. Метою таких дій є виявлення дійсної потреби в адміністративно-правовому захисті суспільних відносин у галузі лісового законодавства. Якщо висновки проведеної правової експертизи будуть свідчити про необхідність існування у чинному законодавстві переліку складів адміністративних правопорушень і розміру їх санкцій, що наведені у підзаконних нормативно-правових актах, необхідним буде піднесення їх до рівня закону шляхом кодифікації. До чинного КУпАП неможливо включити правопорушення, суб'єктами яких є юридичні особи, оскільки загальні норми Кодексу не

встановлюють юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності [8, с. 170].

У контексті нашого дослідження зауважимо, що в Україні існує стійка тенденція зростання адміністративних проступків, у т. ч. і лісових правопорушень. Це пов'язано з наявністю значного кола умов, які стимулюють їх скоєння. Законодавець робить спроби зупинити цю тенденцію здебільшого шляхом розширення системи адміністративно-юрисдикційних органів і запровадження більш суворих санкцій, але, як свідчать статистичні дані, таких дій для належного результату замало. Вбачається, що потрібен дещо новий підхід до створення концепції протидії цій тенденції, яка має бути створена на науково обґрунтованих підставах. Як зазначає Є.В. Додін, такі висновки повинна зробити нова галузь адміністративно-правової науки, що отримала назву «адміністративна деліктологія» [9, с. 92].

Важливим висновком, який дає наука адміністративної деліктології у зазначеній проблемі, є висновок про необхідність посилення профілактики адміністративних проступків. Відповідні дії щодо профілактики лісових правопорушень і будь-яких інших груп адміністративних проступків повинні мати наукове обґрунтування та включати вивчення стану і динаміки, структури та географії адміністративної деліктності. Розроблені профілактичні засоби мають бути не тільки загальними, а й деталізованими відповідно до тієї чи іншої групи правопорушень залежно від того, на захисті яких суспільних відносин вони стоять. Наприклад, щодо лісових правопорушень найважливішим засобом профілактики повинно стати роз'яснювальна робота, яку проводитимуть відповідні державні органи серед населення, особливо молоді (у різних видах навчальних закладів).

Нині законодавство України про адміністративні штрафи лісового законодавства є досить об'ємним і розгалуженим, тобто існує значна кількість нормативних актів, що регулюють питання накладення адміністративних штрафів на винних осіб. Це, у свою чергу, призводить до ускладнень його застосування. Вбачається, що поліпшення такої ситуації можливе шляхом усунення розпорошеності штрафних норм і зосередження їх виключно в КУпАП. У процесі реформування адміністративного законодавства необхідно систематизувати й узагальнити чинні норми права, привести їх у відповідність із теоретичними засадами адміністративно-правової науки [8, с. 172].

Висновки. Все сказане дає змогу зробити висновок про те, що адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства в Україні потребує всебічного аналізу та пошуку напрямів підвищення її ефективності. Окрім того, знижує ефективність контрольної діяльності у сфері охорони лісів низький розмір штрафів за адміністративні правопорушення лісового законодавства, а це призводить до безкарного завдання шкоди лісам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сторчоус О. Удосконалення юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства та протидія обігу незаконно добутих лісових ресурсів: рекомендації щодо внесення змін у законодавство. Київ, 2016. URL: http://www.enpi-fleg.org/site/assets/files/2118/report_storchous_improving_legal_liability_recommendations_to_legislation.pdf.
2. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_927.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 446.
4. Мендик ЛВ. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства України. *Європейські перспективи*. 2012. № 2 (2). С. 103–109.
5. Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні: схвалені постановою Верхов. Ради України від 20 лют. 2003 р. № 565. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 182.
6. Балюк Г.І., Барбашова Н.В., Гетьман А.П., Єрофеев М.І., Комарницький В.М., Малишева Н.Р., Шемшученко Ю.С. та ін. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: Юридична думка, 2005. 848 с.
7. Зима О.Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2001. 17 с.
8. Марфіна Н.В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства.
9. Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: збірник наукових праць. Суми: ВВП «Мрія-1»; ЛТД «Ініціатива», 2000. 282 с.