

**ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОНАДНОРМОВІ ВИКИДИ В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ****PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR EXCESSIVE EMISSIONS INTO THE ATMOSPHERIC AIR**

**Рябченко Я.С., к.ю.н., доцентка,**  
доцентка кафедри адміністративного права  
*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

**Удодік А.Є., студентка II курсу факультету адвокатури**  
*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

**Полосенко Д.О., студентка II курсу факультету адвокатури**  
*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

У даній статті було проаналізовано ознаки і склад адміністративного правопорушення, відповідно до статті 78 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1], який було порівняно з Проектом Закону про внесення змін до КУпАП (щодо посилення відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів) (далі – законопроект № 6175-1) [2].

Зокрема, було проаналізовано досвід регулювання адміністративної відповідальності у країнах Європейського Союзу (Федеративна Республіка Німеччина, Італійська Республіка та Королівство Іспанія), який є взірцем для України, оскільки першочерговою метою політики цих країн є зменшення обсягу викидів задля збереження навколишнього середовища, висвітлення цього проявляється у нормах, де чітко регламентовано діяння, які є адміністративними правопорушеннями та санкції, які є пропорційними завданій шкоді. Такий підхід в Україні дозволить ефективно регулювати питання понаднормових викидів.

Мета статті є оцінити ефективність, наявність проблемних моментів та порівняти наявний підхід до регулювання адміністративної відповідальності у сфері понаднормових викидів в атмосферне повітря із запропонованим підходом у Проекті Закону про внесення змін до КУпАП (щодо посилення відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів).

У контексті порівняльного аналізу було виявлено, що у статті чинного законодавства не прослідковуються основоположні принципи, закріплені у Всесвітній Хартії природи, такі як: принцип попередження екологічної шкоди та принцип пропорційності, які широко застосовуються в практиці країн Європейського Союзу (далі – ЄС) [3]. Оскільки, санкція статті є не співрозмірною можливій завданій шкоді та диспозиція не розкриває весь обсяг діянь, які є порушеннями.

Тому, було запропоновано врахувати стандарти адміністративної відповідальності країн Європейського Союзу, які реалізовані у законопроекті № 6175-1, що мають на меті відображати такі ключові принципи як: пропорційність та попередження екологічної шкоди.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, стандарти ЄС, понаднормові викиди в атмосферне повітря, принцип пропорційності, принцип попередження екологічної шкоди.

This article analyzed the signs and composition of an administrative offense, in accordance with Article 78 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which was compared with the Draft Law on Amendments to the Code of Administrative Offenses (regarding the strengthening of responsibility in the field of environmental protection, use of natural resources).

In particular, the experience of regulating administrative responsibility in the countries of the European Union (Federal Republic of Germany, the Republic of Italy, and the Kingdom of Spain) was analyzed, which is a model for Ukraine, since the primary goal of the policy of these countries is to reduce the volume of emissions to preserve the environment, the coverage of this is manifested in the norms, which clearly regulates actions that are administrative offenses and sanctions that are proportional to the damage caused. Such an approach in Ukraine will allow to effectively regulate the issue of overtime emissions.

The purpose of the article is to assess the effectiveness, the presence of problematic moments and compare the existing approach to the regulation of administrative responsibility in the field of overtime emissions into the atmospheric air with the proposed approach in the Draft Law on Amendments to the Code of Administrative Offenses (regarding strengthening responsibility in the field of environmental protection, use of natural resources).

In the context of the comparative analysis, it was found that the article of the current legislation does not follow the fundamental principles enshrined in the World Charter of Nature, such as: the principle of prevention of environmental damage and the principle of proportionality, which are widely used in the practice of the countries of the European Union. Since the sanction of the article is not commensurate with the possible damage caused and the provision does not disclose the entire scope of actions that constitute a violation.

Therefore, it was proposed to take into account the standards of administrative responsibility of the countries of the European Union, which are implemented in draft law No. 6175-1, which aim to reflect such key principles as: proportionality and prevention of environmental damage.

**Key words:** administrative responsibility, EU standards, overtime emissions into atmospheric air, the principle of proportionality, the principle of prevention of environmental damage.

Проблема викидів забруднюючих речовин в атмосферу або впливу на неї фізичних та біологічних факторів є актуальною для України. Так, дані Центральної Геофізичної Обсерваторії імені Бориса Срезневського свідчать про наявність критичного перевищення вмісту газів та сполук в усіх навантажених містах, які, в першу чергу, продукуються підприємствами [4].

Варто також зазначити, що 23 червня, лідерами країн-членів Європейського Союзу було ухвалено рішення про надання Україні статусу кандидата на членство в ЄС, це відповідно наклало на нашу державу певні зобов'язання.

Зокрема, й у сфері захисту навколишнього середовища, тому, пропонуємо звернути увагу на стратегію державної екологічної політики України на період до 2030 року (далі – стратегія) [5]. Зокрема, у Стратегії звернено увагу на проблему якості атмосферного повітря (у контексті статті 78 КУпАП), де вказується, що: «основними причинами, що зумовлюють незадовільний стан якості атмосферного повітря є недотримання суб'єктами господарювання норм природоохоронного законодавства та низькі темпи впровадження новітніх технологій». Тому завданням Стратегії є забезпечення невідворотності відповідаль-

ності за правопорушення та посилення відповідальності за можливу завдану шкоду.

Проект Закону № 6175-1 [2] втілює ідеї стратегії щодо посилення відповідальності у контексті покращення рівня екологічної безпеки. Проте, маємо проблеми на етапі його прийняття. Зокрема, у Висновку (експертиза щодо європейської інтеграції) зазначено: «Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, визнав положення законопроекту № 6175-1 такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції» [2]. Акцентуємо увагу, що вказаний висновок суперечить екологічній політиці, яка й була прийнята Верховною Радою України. Тому, вважаємо за доцільне розглянути підхід до регулювання адміністративної відповідальності з урахуванням ідей вказаного законопроекту № 6175-1.

Пропонуємо ознайомитись із адміністративним правопорушенням у сфері охорони природи і використання природних ресурсів у контексті статті 78, яка входить до глави VII КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини».

Правопорушення, відповідно до статті 78 КУпАП, має загальні ознаки адміністративного правопорушення відповідно до статті 9, проте містить певні відмінності, оскільки вказане адміністративне правопорушення має екологічну властивість, тому можна виділити такі ознаки [1]:

1) повинно бути діяння, тобто свідомий, активний, вольовий акт протиправної поведінки, як: викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноваженого органу виконавчої влади або недодержання вимог, передбачених цією ліцензією, або інші правопорушення у порядку здійснення викидів;

2) обов'язковою та основною ознакою адміністративного правопорушення є наявність вини. Дана ознака передбачає наявність у особи психічного ставлення до відповідного вчинку і до можливого настання наслідків. Існують такі форми вини: умисел та необережність, що мають юридичне значення.

3) ознака протиправності проявляється у діянні, яке прямо заборонено та передбачено нормами КУпАП, оскільки може загрожувати небезпекою об'єктам адміністративно-правової охорони (зокрема, такими діями є викиди в атмосферу, які є порушенням відповідно до статті 78 КУпАП);

4) ознака суспільної шкідливості є дія або бездіяльність, що заподіє або створює загрозу заподіяння шкоди об'єктам адміністративно-правової охорони. Проте, у своєму дослідженні Ткаля О.В. зазначає, що суспільна небезпека передбачає можливість настання шкоди у майбутньому, на відміну від суспільної шкідливості, яка свідчить про настання реальної шкоди, тому, вважає, за доречне у формальних складах виділяти саме ознаку суспільної небезпеки [6, с. 36].

5) адміністративна караність є ознакою, яка свідчить, про те, що адміністративне стягнення за таке винне діяння, повинне бути передбаченим законодавством (наприклад, так за перевищення допустимих норм викидів в атмосферне повітря, тягне за собою накладення покарання у вигляді штрафу, відповідно до статті 78 КУпАП).

Варто зазначити, що підставою для настання адміністративної відповідальності є наявність складу адміністративного правопорушення. Тому, пропонуємо звернути увагу на склад правопорушення, передбаченого статтею 78 КУпАП.

Суб'єктами адміністративних правопорушень можуть бути загальні (особа, яка досягла на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку) та спеціальні. У статті 78 КУпАП суб'єктом даного адміністративного правопорушення – може бути тільки

спеціальний суб'єкт (фізична або юридична особа, яка здійснюють діяльність, пов'язану з викидом забруднюючих речовин в атмосферне повітря або з впливом на неї фізичних та біологічних факторів на його стан [7, с. 98]. Варто наголосити на особливості відповідальності посадових осіб підприємств, установ, організацій, які за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з недодержанням установлених правил у сфері охорони природи, виконання яких входить до їх службових обов'язків, можуть накласти й додаткові покарання не зазначені статтею 78 (згідно статті 30 КУпАП).

Об'єкт адміністративного правопорушення – це те, на що воно посягає, чому воно завдає шкоди.

Як зазначає Заржицький О.С., для повноцінного аналізу розкриємо поняття видів об'єкта адміністративно-правової охорони, який включає в себе загальний, родовий і безпосередній об'єкти правопорушення [8, с. 43].

Загальним об'єктом виступають усі суспільні відносини, які охороняються КУпАП у сфері охорони встановленого правопорядку, який встановлюється нормативно-правовими актами (Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [9], «Про охорону атмосферного повітря» [10] і тд.).

Родовим об'єктом є однорідні або тотожні суспільні відносини, які складають частину загального об'єкта та об'єднанні у главі VII КУпАП «Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини».

До безпосереднього об'єкта законодавець відносить лише ті суспільні відносини, проти яких воно направлене, у нашому випадку, це сфера охорони природи.

Предмет посягання у вказаному адміністративному правопорушенні є атмосферне повітря. Визначення якого наводиться у статті 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» [10].

Об'єктивна сторона містить такі три ключові складові, такі як: протиправне діяння (дія чи бездіяльність); його шкідливі наслідки (спричинений шкідливий результат або погроза його настання); причинно-наслідковий зв'язок між діянням і шкідливим результатом.

Щодо протиправного діяння, то воно виражається у таких формах:

1) викид забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноваженого органу виконавчої влади або недодержання вимог, передбачених наданим дозволом, інші порушення порядку здійснення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря або перевищення технологічних нормативів допустимого викиду забруднюючих речовин та нормативів гранично допустимих викидів забруднюючих речовин стаціонарних джерел під час експлуатації технологічного устаткування, споруд і об'єктів;

2) перевищення гранично допустимих рівнів впливу фізичних та біологічних факторів на атмосферне повітря або вплив фізичних та біологічних факторів на атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у випадках, коли необхідність отримання такого дозволу передбачена законодавством.

Дана диспозиція статті має відсильний характер. Так, у статті 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», вказані ключові поняття для даного адміністративного правопорушення. Такі, як «забруднення атмосферного повітря», «викид», «норматив гранично допустимого викиду забруднюючої речовини стаціонарного джерела», «технологічний норматив допустимого викиду забруднюючої речовини», «норматив гранично допустимого впливу фізичних та біологічних факторів стаціонарних джерел», які є важливими для встановлення наявності об'єктивної сторони у складі порушення.

Також норма статті відсилає до нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, який за пропози-

цією спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів і спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я, формує перелік найбільш поширених і небезпечних забруднюючих речовин, з метою забезпечення екологічної безпеки.

Щодо шкідливих наслідків, як однієї зі складових об'єктивної сторони вказаного правопорушення, варто зазначити, що в диспозиції статті не вказується про наявність шкідливих наслідків, як підставу для настання адміністративної відповідальності. Отже, можна зробити висновок, що склад правопорушення відповідно до статті 78 КУпАП є формальним. Це є важливим, оскільки, наявність формального складу, дозволяє реалізувати превентивну функцію адміністративної відповідальності щодо настання можливих наслідків.

У формальних складах обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак діяння й обставин його здійснення. З цього випливає, що і від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, які названі у складі, але не передбачення шкідливих наслідків і, тим більше, психічного ставлення до можливості їх настання.

Тому відповідно, не встановлюємо наявність третьої складової – причинно-наслідкового зв'язку (між протиправним діянням та шкідливими наслідками), оскільки це є обов'язковим елементом адміністративного правопорушення лише з матеріальним складом.

Суб'єктивна сторона правопорушення – це відображення психічного стану особи, характеризується наявністю таких юридичних ознак: вина, мотив, мета.

Вина у правопорушеннях є ключовою та обов'язковою ознакою для визначення наявності суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, виражається у формі умислу або необережності.

Необережна форма вини, враховуючи визначення, відповідно до ст. 11 КУпАП, може бути виступати в таких формах, як: самовпевненість, легкомудрство, недбалість, неощадливість, необдуманість [1].

Факультативними ознаками адміністративного правопорушення є мотив і мета, які можуть враховуватись при призначенні покарання у кожному окремому правопорушенні.

Пропонуємо порівняти чинну редакцію статті 78 КУпАП зі статтею 78 законопроекту № 6175-1 [2].

Аналізуючи, норму, яку пропонує нам законопроект № 6175-1, одразу бачимо, що акцент у назві статті зосереджений саме на порушенні вимог здійснення викидів, а не на порядку здійснення викиду забруднюючих речовин, що зазначено у чинній редакції.

У диспозиції статті законопроекту, широко регламентовані діяння, які є порушенням встановленого законодавством вимог. Це є проявом ідей Європейського Союзу у регулюванні адміністративної відповідальності. Так, аналізуючи склад даного правопорушення, ми звернулися до законодавства Федеративної Республіки Німеччина. Зокрема, у Федеральному законі про контроль над викидами [11], зазначено, що адміністративне правопорушення вважається вчиненим будь-якою особою, яка здійснює свою діяльність без необхідної ліцензії. До того ж, дані норми містять посилання на стандарти ЄС, які закріплені у Директиві NEC (Національна директива щодо максимального рівня викидів) [12]. Така детальна регламентація діянь унеможливує безкарність за вчинене адміністративне правопорушення, що відповідає європейській призмі бачення підходів адміністративної відповідальності. Такий підхід регулювання адміністративної відповідальності є оптимальним для України тим паче, що ми маємо гармонізувати наше законодавство у відповідність до європейських стандартів.

Пропонуємо розглянути підхід до регулювання адміністративної відповідальності через призму екологічного

правопорушення, передбаченого статтею 78 КУпАП. Адже, чинне регулювання адміністративної відповідальності потребує докорінного реформування та гнучкого реагування на сучасні виклики, що є провідною тенденцією, яка спостерігається у країнах Європейського Союзу.

Пропонуємо звернути увагу на зазначені прогалини у законодавстві, які варто переглянути у контексті двох принципів, як: принцип попередження екологічної шкоди та принцип пропорційності, які зазначені у положення Всесвітньої хартії природи, схваленою Генеральною Асамблеєю ООН [3].

Щодо принципу пропорційності, ми прослідковуємо тенденцію невідповідності міри покарання передбаченого у санкції, завданій шкоді екології. Так, до прикладу, санкція статті 78 КУпАП не відповідає сучасним реаліям та й загалом встановленому гнучкому підходу до регулювання адміністративної відповідальності ЄС, така ідея прослідковується у законопроекті № 6175-1 [2], де пропонується посилити відповідальність за діяння передбачені статтею 78 КУпАП.

Зокрема, за порушення правил охорони атмосферного повітря, що зазначено у статті 78 КУпАП [1], передбачене покарання у вигляді штрафу. Так, сума максимальної міри покарання у формі штрафу становить 8 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що дорівнює 136 гривень. Варто зазначити, що у законопроекті № 6175-1 [2] максимальна міра покарання у формі штрафу встановлює до однієї тисячі п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 25500 гривень.

Отже, можемо зробити висновок, що розмір штрафу є непропорційний можливій завданій шкоді. Дана санкція статті не реалізує принцип попередження екологічної шкоди, адже вказаний розмір штрафу аж ніяк не формує правомірну поведінку суб'єктів природокористування. Розмір санкції навпаки має мати превентивний характер, який стимулюватиме контроль за своєю діяльністю. До прикладу, суб'єктів господарської діяльності оновити устаткування, яке б дозволило зменшити обсяг викидів в атмосферне повітря. Тому, в даному контексті, пропонуємо розглянути приклади країн Європейського Союзу.

Так, у країнах ЄС (Італійська Республіка та Королівство Іспанія) за адміністративні правопорушення у сфері охорони природи законодавством передбачено не тільки накладення штрафу в розмірі, що перевищує вартості пошкодження природних ресурсів, але й конфіскація незаконних доходів і отриманих природних ресурсів у результаті здійснення незаконної діяльності, що не дозволяє правопорушникам отримувати економічну вигоду [13, с. 165].

Так, відповідно до законів Федеративної Республіки Німеччини про охорону навколишнього середовища передбачають різноманітні засоби правового захисту у випадку невиконання, які, як правило, регулюються принципом пропорційності. За адміністративне правопорушення може бути штраф до п'ятдесяти тисяч євро, а в інших випадках штраф до десяти тисяч євро бути покаранням (параграф 62 «Закон про контроль викидів») [11].

Впровадження таких тенденцій дозволить не тільки позбутися «тіньового» сектору під час природокористування, а й покращити показники державного та місцевих бюджетів (може призвести до збільшення доходів залежно від виявлених правопорушень) [2].

Так, за підсумками розгляду Комітет з питань бюджету ухвалив рішення, що проект Закону про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів) (ресстр. № 6175-1 від 01.11.2021), поданий народними депутатами України Бондаренком О.В., Криворучкіною О.В. та іншими народними депутатами України, має опосередкований вплив на показники державного та місцевих бюджетів (може при-

звести до збільшення доходів залежно від виявлених правопорушень) [2].

**Висновки.** Під час нашого дослідження щодо регулювання адміністративної відповідальності у сфері понаднормових викидів в атмосферне повітря, було проаналізовано ознаки і склад вказаного адміністративного правопорушення, відповідно до статті 78 КУпАП та було порівняно із законопроектом, який наразі є на розгляді. Також, були проаналізовані проблемні питання щодо зазначених в санкції видів покарань та їх розміри. Під час цього аналізу, було виявлено, що наявне регулювання адміністративної відповідальності не реалізує політику

Європейської інтеграції та й взагалі не має на меті зменшення обсягу викидів. Так, санкція статті не відповідає сучасним реаліям, а диспозиція не враховує увесь обсяг діянь, що становлять правопорушень.

Тому, було зацентовано увагу на важливість розгляду законопроекту, оскільки його ідеї враховували практику провідних європейських країн. Прийняття, якого покращило б рівень регулювання екологічної безпеки, забезпечило збалансовану діяльність суб'єктів адміністративно-правового регулювання екологічної безпеки та пододало б ключову проблему взаємозалежності між досягненням високих економічних результатів й екологічної небезпеки.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради України*. 1984. № 51. С. 1122. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 09.05.2023).
2. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо посилення відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів). 2021. № 6175-1. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/28158>
3. Всесвітня Хартія природи від 01.01.1982 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_453#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_453#Text) (дата звернення: 19.05.2023).
4. Огляд Стану забруднення природного середовища на території України. Центральна Геофізична Обсерваторія ім. Бориса Срезневського. 2022. URL: <http://cgo-sreznevskiy.kyiv.ua/uk/diialnist/khimichne-zabrudnennia/8-materialy-na-glavnoj/171-stan-zabrudnennya-prigodnogo-seredovishcha-na-teritoriji-ukrajini> (дата звернення: 17.05.2023).
5. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. С. 70. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/269719#Text> (дата звернення: 09.05.2023).
6. Ткаля О.В. Суспільна шкідливість як ознака адміністративного правопорушення. *Новітні кримінально-правові дослідження*. 2017. С. 362–365.
7. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / За заг. ред. С. В. Петкова. К. «Центр учбової літератури». 2017. 544 с.
8. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти) : монографія. Дніпро : Національний гірничий університет, 2012. 200 с.
9. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XI. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. С. 546. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 09.05.2023).
10. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 р. № 2707-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. С. 678. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12#Text> (дата звернення: 09.05.2023).
11. Bundes-Emissions Schutzgesetz : Закон від 15.03.1974 р. URL : <https://www.gesetze-im-internet.de/bimschg/BJNR007210974.html> (дата звернення: 09.05.2023).
12. Directive (EU) 2016/2284 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the reduction of national emissions of certain atmospheric pollutants, amending Directive 2003/35/EC and repealing Directive 2001/81/EC URL : [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_2016.344.01.0001.01.ENG](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_2016.344.01.0001.01.ENG) (дата звернення: 9.05.2022).
13. Сірант М.М. Юридична відповідальність за екологічні правопорушення. *Національний юридичний журнал: Теорія і Практика*. 2020. № 1. С. 161–166. URL : <http://www.jurnalujuridic.in.ua/archive/2020/1/36.pdf>.