

*Казанчук І. Д.,**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права та процесу
Харківського національного університету внутрішніх справ*

СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОПОЗИЦІЇ ДО УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ І ТЕХНОГЕННО- БЕЗПЕЧНИХ УМОВ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ СУСПІЛЬСТВА

Анотація. У статті проаналізовано чинне адміністративне законодавство України, яким урегульовано сферу екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища в частині використання і транспортування фізичними й посадовими особами підприємств агропромислового комплексу пестицидів та агрохімікатів, інших токсичних хімічних речовин. Автором надано детальний аналіз положень Кодексу України про адміністративні правопорушення й низки законопроектів України щодо посилення відповідальності за порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів та агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів.

Автором зазначена доцільність унесення змін до статті 83 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення санкцій і встановлення збільшених розмірів штрафів на громадян і посадових осіб за неналежне поводження з небезпечними пестицидами. Указано на необхідність удосконалення правового порядку державного обліку наявності й використання пестицидів та агрохімікатів, посилення ролі державного контролю та постійного моніторингу. У цьому аспекті автор указує на необхідність унесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з метою включення Державної екологічної інспекції України та її територіальних підрозділів до переліку центральних органів виконавчої влади, які здійснюють контроль за використанням пестицидів та агрохімікатів.

У вирішенні проблеми належного дотримання суб'єктами господарювання правил застосування, зберігання, транспортування, ліквідації та захоронення пестицидів та агрохімікатів, токсичних хімічних речовин, разом зі збільшенням розміру штрафів пропонується здійснити комплекс різних заходів, спрямованих на охорону навколишнього природного середовища, забезпечення санітарного благополуччя населення, невідворотності юридичної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства. Указано, що в умовах сьогодення оновлення чинного адміністративного законодавства України шляхом розробки й прийняття нових законів, унесення змін до законів України «Про пестициди та агрохімікати», «Про охорону навколишнього природного середовища», до Кодексу України про адміністративні правопорушення є важливим кроком у напрямі приведення норм національного законодавства у відповідність до європейських стандартів і норм у природоохоронній сфері та потреб сучасного суспільства.

Ключові слова: адміністративне законодавство, зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, охорона навколишнього природного середовища, пестициди, адміністративна відповідальність, здоров'я населення.

Постановка проблеми. Сьогодні незаперечним є взаємозв'язок між забрудненням навколишнього середовища й суттєвим погіршенням стану здоров'я населення, що призводить до негативних змін у його генофонді. Невтішними є статистичні дані Всесвітньої організації охорони здоров'я, згідно з якими щорічно у світі реєструється понад 25 мільйонів отруєнь хімічними сполуками, пестицидами, що зумовлені порушеннями правил роботи з ними, неналежним транспортуванням і використанням [1]. Зокрема, у сільськогосподарській діяльності підприємствами використовується різні агрохімікати, пестициди, мінеральні добрива, які призначені для боротьби з бур'янами, хворобами й шкідниками рослин, а також для підвищення урожайності. При їх використанні виникають негативні наслідки: систематичне забруднення навколишнього середовища, спричинення шкоди здоров'ю населенню, лісам, водним об'єктам, рослинності і тваринному світу.

Досі актуальною залишається проблема надмірного й безконтрольного використання пестицидів, у тому числі тих, які заборонені в Європі, з порушенням природоохоронних і санітарних норм в Україні. Уповноважені державні органи не здійснюють відповідний контроль за внесенням пестицидів, за рівнями забруднення, не відслідковують, які пестициди й у якій кількості вносяться, що в результаті завдає нищівної шкоди довкіллю та здоров'ю людей. Тому в сучасних умовах розвитку суспільства серед основних пріоритетів національних інтересів Української держави особливо місце посідає забезпечення екологічно й техногенно безпечних умов життєдіяльності суспільства шляхом ужиття відповідних адаптивних організаційних заходів і правового врегулювання.

Окремим питанням організації та правових засад охорони навколишнього природного середовища присвятили наукові праці Б.М. Гамалюк, С.Г. Грицкевич, Н.І. Золотарьова, Д.П. Іванюк, Ю.О. Легеза, Н.В. Марфіна, О.М. Хіміч, Ю.С. Шемшученко, І.В. Шульга, В.В. Янчук та інші. Утім стан українського адміністративного законодавства, яким урегульовано природоохоронну сферу, не відповідає сучасним процесам глобалізації і трансформації, що відбуваються в українському суспільстві, і зумовлює необхідність поглибленого наукового дослідження низки питань, зокрема щодо підвищення захисту населення від

систематичного та безконтрольного порушення встановленого порядку використання пестицидів, агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів.

Тому **метою статті** є аналіз сучасного стану адміністративного законодавства України з урегулювання сфери охорони навколишнього природного середовища, визначення пропозицій щодо його вдосконалення в частині заходів, спрямованих на забезпечення екологічно й техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства.

Виклад основного матеріалу дослідження.

У статті 16 Конституції України визначається, що забезпечення екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави [2]. Необхідно зазначити, що в Законі України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» одними з першопричин екологічних проблем України вказано: підпорядкованість екологічних пріоритетів економічній доцільності; неврахування наслідків для довкілля в законодавчих і нормативно-правових актах, зокрема в рішеннях Кабінету Міністрів України й інших органів виконавчої влади; незадовільний рівень контролю за дотриманням природоохоронного законодавства та екологічних прав та обов'язків громадян, незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення [3].

Розуміючи важливість комплексного оновлення чинного адміністративного законодавства України, можемо констатувати, що логічним продовженням роботи щодо реалізації основних напрямів державної екологічної політики України є приведення вітчизняного нормативного поля у відповідність до норм Європейського права й потреб суспільства. Вагоме місце в законотворчій роботі Верховної Ради України має низка проектів законів з пропозиціями внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та інших законодавчих актів.

Зокрема, на нашу думку, заслуговує на підтримку Проект Закону України «Про внесення змін до статті 83 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвищення відповідальності за порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів», який надійшов від народного депутата України П.В. Мельника до Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності 22 липня 2020 року за № 3926 [4]. Детально проаналізувавши положення Законопроекту, зазначимо, що необхідність посилення адміністративної відповідальності усуне дисбаланс між фактичним розміром заподіяної навколишньому середовищу шкоди та розміром санкцій.

Необхідно звернути увагу на те, що небезпека пестицидів визначена вже в самому терміні пестициди. У статті 1 Закону України «Про пестициди і агрохімікати» зазначено, що пестициди – це «ядохімікати», хімічні з'єднання, котрі є отрутою для визначених живих організмів, для боротьби з бур'янами, хворобами, шкідниками [5]. І природа їх токсичності доволі різноманітна.

Наукові дослідження показують, що пестициди, потрапляючи в організм людини й накопичуючись там у великих кількостях, призводять до розвитку багатьох хронічних захворювань, пошкодження печінки, ендокринних порушень і гострих

отруєнь, до збільшення кількості вроджених аномалій розвитку й дитячої смертності, викликають гормональні порушення, порушення розвитку й безпліддя. Зокрема, на засіданні Ради ООН з прав людини 7 березня 2017 року міжнародні експерти, закликавши до врегулювання поведінки з особливо небезпечними пестицидами, звернули увагу на той факт, що саме пестициди є причиною смерті 200 тисяч осіб у світі щорічно [1]. У свою чергу, група експертів Міжнародного агентства з дослідження раку Всесвітньої організації охорони здоров'я дійшла висновку, що потрапляння пестицидів до організму людини сприяє поширенню раку. В особливій групі ризику перебувають діти, адже їхній організм є вкрай вразливим для шкідливих хімічних потраплянь. Експертами також наголошено на низькому забезпеченні належного контролю за використанням пестицидів у багатьох країнах світу. До таких країн, на жаль, належить й Україна [6, с. 134]. Як наслідок, агропідприємства, користуючись безконтрольністю й безкарністю з боку держави, використовують дешеві, а іноді й протерміновані або заборонені пестициди.

Усі підприємства, установи, організації, громадяни зобов'язані дотримуватися правил транспортування, зберігання й застосування засобів захисту рослин, стимуляторів їх росту, мінеральних добрив, токсичних, хімічних речовин та інших препаратів з метою запобігання забрудненню ними або їх складниками навколишнього природного середовища та спричинення шкоди здоров'ю людям. І такий порядок регламентується законами України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про пестициди та агрохімікати» та іншими нормативно-правовими актами України. На практиці ж підприємства вносять на поля, які межують із житловими будинками й присадибними ділянками мешканців, невідомі пестициди з літаків усупереч вимогам санітарного та природоохоронного законодавства, без попередження місцевого населення в жарку й вітряну погоду, упритул до житлових будинків, у санітарно-захисній зоні. Так, упродовж 2017 року лише від мешканців кількох районів Київської області із симптомами хімічного отруєння та про порушення їхніх екологічних прав надійшло 1092 заяв до медичних закладів і правоохоронних органів (зокрема Національної поліції) [7].

Зазначимо, що порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації й захоронення пестицидів та агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів тягне за собою притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Проте відповідальність суб'єктів (громадяни й посадові особи) за адміністративні правопорушення, передбачені КУпАП [8], є дуже низькою.

Так, за даними Державної служби статистики України, за 2018 рік до суду передано 469 справ і притягнуто до адміністративної відповідальності 468 осіб за порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів та агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів. За цими даними, за 2018 рік накладено штрафів за адміністративні правопорушення, передбачені ст. 83 КУпАП, у розмірі 66010 грн, сплачено добровільно таких штрафів на суму 64871 грн. Проте середній розмір сплачених штрафів становив 141 грн [7]. Наведене свідчить про недостатність розмірів штрафів для запобігання правопорушенням, що здійснюють суб'єкти господарювання агропро-

мислового комплексу України, а великі агропромислові підприємства просто нехтують зазначеними правилами через низький розмір штрафів за порушення встановленого порядку використання пестицидів, агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів. Унаслідок цього саме вседозволеність посадових осіб підприємств агропромислового комплексу, особливо великих агрокомпаній, через невелике покарання, передбачене ст. 83 КУпАП (максимальне покарання в розмірі 200 грн), призводить до систематичного порушення встановленого порядку використання пестицидів, агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів, результатом якого є серйозне забруднення навколишнього середовища, завдання шкоди населенню.

Та сама проблема залишається й щодо притягнення до відповідальності за недотримання правил застосування пестицидів у прибережних смугах річок, водотоків і водойм, на території державних заповідників без інформування населення або з порушенням вимог до такого інформування (наприклад, неповідомлення про терміни заборони перебування в лісі). Зокрема, розпилення пестицидів авіаційним способом у заборонений час і за невідповідних природних умов чи інші порушення Державних санітарних правил 8.8.1.2.001-98 тягнуть за собою адміністративну відповідальність за ст. 83 КУпАП у формі штрафу на громадян від 3 до 7 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (від 51 грн до 119 грн) [8].

Ураховуючи це, ми повністю підтримуємо позицію законодавців, які пропонують унесення змін до ст. 83 КУпАП, установивши за це порушення суттєво більші розміри штрафів: на громадян від дев'яноста до двохсот сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двохсот сімдесяти до дев'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Зауважимо, що чинне положення, закріплене в ст. 83 КУпАП, на жаль, не переглядалося більше ніж 20 років (з 1997 року) і вже не відповідає сучасному матеріально-фінансовому становищу суб'єктів відповідальності, адже вкрай низький розмір штрафу за порушення вимог чинного законодавства не забезпечує виключення неправомірної поведінки суб'єктів господарювання агропромислового комплексу України в процесі здійснення ними сільськогосподарської діяльності, яка передбачає застосування різних агрохімікатів і пестицидів, призначених для боротьби з бур'янами, хворобами та шкідниками рослин, а також не впливає на рівень екологічно й техногенно-безпечних умов життєдіяльності суспільства та зовсім нерівнозначний тим збиткам, яких зазнають здоров'я населення й навколишнє природне середовище загалом.

Водночас, відповідно до ст. 35 КУпАП, однією з обставин, що обтяжує відповідальність за адміністративне правопорушення, визначено повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; учинення правопорушення особою, яка раніше вчинила кримінальне правопорушення [8]. У цьому аспекті законодавці за ті самі дії, учинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених ч. 1 ст. 83 КУпАП, передбачають накладення штрафу на громадян від двохсот сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до дев'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від дев'ятисот до двох тисяч неоподат-

ковуваних мінімумів доходів громадян [4]. Як бачимо, саме з метою протидії протиправній установці порушника щодо порушення встановленого порядку використання пестицидів, агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів, стосовно якого не відбулося виховного й попереджувального впливу накладеним адміністративним стягненням за перше однорідне правопорушення, передбачається введенням ч. 2 до ст. 83 КУпАП, що передбачає введення більш серйозних санкцій за вчинене правопорушення протягом року.

У зв'язку з цим, з метою посилення відповідальності громадян і посадових осіб убачаємо за доцільне передбачити в санкції ч. 2 ст. 83 КУпАП застосування громадських робіт як альтернативного штрафу виду адміністративного стягнення для громадян. Стосовно ж посадових осіб як суб'єктів учинення вказаних правопорушень доречним буде застосування до них альтернативного стягнення у вигляді виправних робіт або штрафу з позбавленням права займати певні посади.

Між тим маємо звернути увагу на те, що посилення санкцій і встановлення саме такої суми штрафів мають бути належним чином обгрунтовані. До речі, збільшення штрафів неповністю вирішує питання, з якими стикається Україна в указаній сфері. Відповідно, питання належного дотримання громадянами та посадовими особами правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів та агрохімікатів, токсичних хімічних речовин разом зі збільшенням розміру штрафів має вирішуватися через комплекс різних заходів, спрямованих на невідворотність юридичної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства.

Варто звернути увагу й на проблему практичного застосування державного контролю за законністю використання пестицидів та інших хімічних препаратів [9, с. 35]. Відповідно до Державних санітарних правил (ДСП) 8.8.1.2.002-98 «Гігієнічна класифікація пестицидів за ступенем небезпечності», унесення підприємствами пестицидів I та II класів небезпечності здійснюється лише за умови постійного державного контролю. Сьогодні повноваження контролю за дотриманням санітарного законодавства здійснює Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, яка утворена шляхом об'єднання Державної санітарно-епідеміологічної служби, Державної ветеринарної та фітосанітарної служби та Державної інспекції з питань захисту прав споживачів на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 [10]. При цьому зауважимо, що контроль за тим, які саме пестициди використовують агропідприємства, у якій кількості, чи законно вони ввезені в Україну, чи не використовуються заборонені в Україні або з порушенням термінів пестициди, жодним державним органом сьогодні не здійснюється. Ураховуючи вказані прогалини в законодавстві, у рамках законотворчої діяльності пропонуємо внести певні зміни до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» з метою включення Державної екологічної інспекції України та її територіальних підрозділів до переліку центральних органів виконавчої влади, на які не поширюється дія цього Закону в частині контролю за використанням пестицидів та агрохімікатів. Крім того, варто належним чином урегулювати правовий порядок державного обліку наявності й вико-

ристання пестицидів та агрохімікатів. Також на законодавчому рівні потребує вдосконалення механізму забезпечення постійного моніторингу та контролю.

Висновки. Цілковито точно можна сказати, що шкода, яка завдається у випадках безконтрольного застосування, транспортування, ліквідації та захоронення пестицидів та агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів живої природі, величезна. Тому в умовах сьогодення доцільність оновлення чинного адміністративного законодавства України шляхом розробки і прийняття нових законів є актуальною. У зв'язку з цим запропоновані законодавцями зміни до КУпАП мають позитивні наслідки.

По-перше, вони суттєво уповільнять зростання забруднення навколишнього природного середовища, завдання шкоди водним об'єктам, лісовій рослинності і тваринному світу, спричинення великої шкоди здоров'ю населенню.

По-друге, покращать рівень захисту навколишнього середовища, дорослого населення й дітей від систематичного та безконтрольного порушення встановленого порядку використання пестицидів, токсичних хімічних речовин, інших препаратів фізичними й посадовими особами підприємств агропромислового комплексу.

По-третє, суттєво вплинуть на дотримання вимог Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про пестициди та агрохімікати» й інших норм природоохоронного законодавства, сприятимуть стимулюванню заходів належного застосування і транспортування шкідливих речовин суб'єктами господарювання, підвищення ефективності здійснення державного контролю.

Література:

1. Войцеховська А. SOS: пестицидна небезпека. *Дзеркало неділі*. 2017. № 47. URL: <https://zn.ua/ukr/ECOLOG/sos-pesticidna-bebezpeka-262820.html> (дата звернення: 10.11.2020).
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Законодавство України : офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 10.11.2020).
3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. С. 8. Ст. 70.
4. Про внесення змін до ст. 83 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо підвищення відповідальності за порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів : Проект Закону України від 22.07.2020 № 3926. *Законодавство України : офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/GI02841A?an=33&q=2018> (дата звернення: 04.11.2020).
5. Про пестициди і агрохімікати : Закон України від 02.03.1995 № 86/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 14. Ст. 9.
6. Шушпанов Д. Детермінанти здоров'я населення України: екологічний вимір. *Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України*. 2017. Вип. 22. С. 132–142.
7. Аналітична записка «Безконтрольне використання пестицидів в Україні» за 2017–2018 роки. *Офіційний веб-сайт ПО «Екологія*.

Право. Людина». URL: <http://epl.org.ua/environment/analychna-zapyska-bezkontrolne-vykorystannya-pestytsydiv-v-ukrayini/#sdfnote3anc> (дата звернення: 21.11.2020).

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Кодекс України від 07.12.1984 № 8073. *Законодавство України : веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 21.11.2020).
9. Правдюк А.Л. Правове регулювання державного екологічного контролю. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2015. № 3 (11). С. 35–40.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 (у ред. від 30.09.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#> (дата звернення: 14.11.2020).

Kazanchuk I. Current state and proposals to the Ukrainian administrative legislation in the field of ensuring ecological and technogenic-safe living conditions of society

Summary. The article analyzes the current administrative legislation of Ukraine, which regulates the field of environmental safety and environmental protection in terms of use and transportation by individuals and officials of agro-industrial complex of pesticides and agrochemicals, other toxic chemicals. The author provides a detailed analysis of the provisions of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and a number of draft laws of Ukraine on strengthening liability for violations of the rules of use, storage, transportation, disposal, disposal and disposal of pesticides and agrochemicals, toxic chemicals and other drugs.

The author noted the expediency of amending Article 83 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine to strengthen sanctions and increase fines for citizens and officials for improper handling of hazardous pesticides. The need to improve the legal order of state accounting for the presence and use of pesticides and agrochemicals, strengthening the role of state control and constant monitoring is indicated. In this aspect, the author points out the need to amend the Law of Ukraine “On basic principles of state supervision (control) in the sphere of economic activity” in order to include the State Ecological Inspectorate of Ukraine and its territorial subdivisions in the list of central executive bodies controlling pesticide use and agrochemicals.

In solving the problem of proper compliance by business entities with the rules of application, storage, transportation, disposal and disposal of pesticides and agrochemicals, toxic chemicals, together with increasing fines, it is proposed to implement a set of various measures to protect the environment, ensure sanitary well-being, the inevitability of legal liability for violations of environmental legislation. It is stated that in today's conditions updating the current administrative legislation of Ukraine by developing and adopting new laws, amending the laws of Ukraine “On pesticides and agrochemicals”, “On Environmental Protection”, in the Code of Ukraine on administrative offenses is an important step towards bringing norms of national legislation in accordance with European standards and norms in the field of environmental protection and the needs of modern society.

Key words: administrative legislation, amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses, environmental protection, pesticides, administrative liability, public health.