

Леусенко І. В.,

аспірант кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізького національного університету**СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ
МОРСЬКОГО ПРОСТОРУ: НЕОБХІДНІСТЬ ПЕРЕГЛЯДУ ЗАКОНОДАВЧОГО ПІДХОДУ**

Анотація. У статті визначено, що проблема забруднення світового океану та морського простору є актуальною проблемою сучасності. Підкреслено, що антропогенна та урбоекологічна діяльність людини призводить до щоденного забруднення довкілля, і в тому числі водного простору. Акцентовано, що здійснення пошуку напрямів забезпечення ефективності заходів відповідальності за забруднення довкілля є необхідною вимогою сучасного світу, без дотримання якої є неможливим подальше функціонування людства. Наголошено, що в Україні проблема захисту водного простору на рівні науково-практичних розробок залишається дослідженою фрагментарно та характеризується відсутністю комплексності підходів. *Метою статті* визначено здійснення характеристики суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері охорони морського простору. Визначено, що однією із тенденцій нормативного закріплення змісту суб'єктного складу механізму адміністративної відповідальності стало застосування професійних характеристик при здійсненні такої характеристики. Підкреслено, що в межах наявних теоретико-правових досліджень спостерігається домінування підходів, зміст яких полягає у доцільності застосування до суб'єктів забруднення морського простору форм кратної відповідальності, що корелюється із існуючими міжнародними правовими стандартами. Зроблено висновок, що запровадження перегляду законодавчого змісту до встановлення розширеного розуміння кола суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері забруднення морського простору, що вимагає внесення змін до адміністративно-деліктного законодавства, відповідає вимогам Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV. Обґрунтовано, що задля забезпечення ефективності виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» є необхідним розширене тлумачення кола суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері охорони морських вод України, відходу від пріоритетності застосування таких санкцій виключно до службових осіб органів державного влади.

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

Leusenko I. V. Subject of administrative responsibility for marine pollution: the need for a review of the legislative regulation

Abstract. The article determines that the problem of pollution of the world's oceans and marine space is an urgent problem of our time. It is emphasized that anthropogenic and urban-ecological human activities lead to daily pollution of the environment, including water space. It is emphasized that searching for ways to ensure the effectiveness of liability measures for environmental pollution is a necessary requirement of the modern world, without which the further functioning of humanity is impossible. It is noted that in Ukraine the problem of protecting water space at the level of scientific and practical developments remains fragmentarily studied and is characterized by a lack of comprehensiveness of approaches. The purpose of the article is to characterize the subject composition of administrative offenses in the field of protection of maritime space. It was determined that one of the trends in the normative consolidation of the content of the subject composition of the mechanism of administrative responsibility was the use of professional characteristics in the implementation of such characteristics. It is emphasized that within the framework of theoretical and legal research, there is a dominance of approaches, the content of which is the advisability of applying forms of multiple liability to subjects of marine pollution, correlated with existing international legal standards. It is concluded that the introduction of a revision of the legislative content to establish an expanded understanding of the scope of the subject composition of administrative offenses in the field of marine pollution, requiring amendments to administrative tort legislation, meets the requirements of the Law of Ukraine "On the National Program for Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union" dated 18.03.2004 No. 1629-IV. It is substantiated that in order to ensure the effectiveness of the implementation of the Law of Ukraine "On

the National Program for Adaptation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union," an expanded interpretation of the range of subjects of administrative offenses in the field of protection of sea waters of Ukraine is necessary, a departure from the priority of applying such sanctions exclusively to officials of public authorities.

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

Постановка проблеми. Проблема забруднення світового океану та морського простору є актуальною проблемою сучасності. Антропогенна та урбоекологічна діяльність людини призводить до щоденного забруднення довкілля, і в тому числі водного простору. Пошук напрямів забезпечення ефективності заходів відповідальності за забруднення довкілля є необхідною вимогою сучасного світу, без дотримання якої є неможливим подальше функціонування людства. Однак при цьому в Україні проблема захисту водного простору на рівні науково-практичних розробок залишається дослідженою фрагментарно та характеризується відсутністю комплексності підходів.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження проблеми забруднення моря переважно здійснюється в межах комплексних розробок захисту довкілля, серед яких варто виокремити монографічні роботи Ю.О. Легези [1], О.А. Улютіної [2], О.О. Сурілової [3] та ін. Окремі аспекти забруднення моря ставилися у дослідженнях: Т.Р. Короткого «Приватноправовий механізм охорони морського середовища від забруднення із суден» (2006р.), де розглядалось питання функціонування в якості суб'єкта правовідносин із охорони моря діяльність суден та їх екіпажів [4]; 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 [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]. Таким чином, на рівні монографічних досліджень відсутні наукові

розробки проблематики захисту морського простору від засмічення та забруднення шляхом застосування заходів адміністративно-правової відповідальності, що обумовлює актуальність даної публікації.

Метою статті є здійснення характеристики суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері охорони морського простору.

Виклад основного матеріалу. Тривалий час в юридичній науці існував підхід, що застосування заходів адміністративної відповідальності допускається лише до фізичних осіб – громадян, що виключало можливість застосування заходів відповідальності до юридичних осіб [7, с. 91]. В цілому такий підхід був прийнятним і відповідав потреб того часу, коли фактично відсутніми були режими приватної власності, що унеможливило діяльність юридичних осіб, що у своєму функціонуванні обстоювали приватно-правові інтереси. Розвиток законодавства, зміна політично-правового режиму, що відбулося у 1991 році, фактично дало поштовх на вироблення нових підходів до розуміння категорії «суб'єкт адміністративної відповідальності».

Однією із тенденцій нормативного закріплення змісту суб'єктного складу механізму адміністративної відповідальності стало застосування професійних характеристик при здійсненні такої характеристики. В межах даного дослідження буде приділено особливу увагу здійсненню характеристики суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері охорони морського простору від забруднення в цілому, і зокрема, встановлення змісту суб'єктних правовідносин у сфері відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 59-1 КУпАП, а саме – за вчинення за «порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення».

Варто підкреслити, що в межах наявних теоретико-правових досліджень спостеріга-

ється домінування підходів, зміст яких полягає у доцільності застосування до суб'єктів забруднення морського простору форм кратної відповідальності, що корелюється із існуючими міжнародними правовими стандартами. Зокрема, одним із таких міжнародних стандартів є положення Міжнародної конвенції про уніфікацію деяких правил про обмеження відповідальності власників морських суден 1924 р., якими закріплено обмежений характер відповідальності перевізника морським транспортом (п.п. 1, 2, 4 ст. 4) [8].

Але варто підкреслити, що такий підхід до відповідальності осіб у морському транспорті, є доцільним у разі коли перевезення здійснені одним перевізником. Тоді як процеси глобалізації створюють ситуації поєднання перевізників, що надають послуг як регулярним морським транспортом, так і чартерним морським транспортом. Зараз існує потреба у здійсненні перевезення на регулярних лініях суднами, що здатні водночас перевозити декілька тисяч (10 і більше) контейнерів. Тому один перевізник не в змозі самостійно забезпечити завантаження такого судна. Судновласники заздалегідь продають декільком перевізникам певні частини (відсіки) судна, призначені, наприклад, для перевезення контейнерів (слоти). Отже, сьогодні перевезення на одному судні здійснюють декілька перевізників, а самі перевізники перетворюються на договірних перевізників, тобто таких, які відповідають за договором морського перевезення вантажу перед відправником, але не займаються судноводінням і технічною експлуатацією судна. Очевидно, що декілька таких перевізників несуть солідарну відповідальність за пунктами 3.1 і 4.1 Конвенції [9].

Варто підкреслити, що в межах публікацій зарубіжних вчених існує підхід про недоцільність застосування декількох видів відповідальності до перевізників морським простором за вчинення одного правопорушення, адже їх поєднання призводить до надмірного розміру санкцій, що часто призводить до латентності таких правопорушень [10, р. 236]. У справі про зіткнення американського танкера «Оклахома» із допоміжним судном Берегової охорони США у травні 1979 р. було встановлено, що за засмічення морського

простору мають бути притягнені до відповідальності обидві юридичні особи – і те судно, що є винним у забрудненні, та судно, що виконувало службові обов'язки із морської охорони узбережжя та територіального моря та внаслідок службової халатності допустили такий негативний вплив на довкілля [11, р. 18].

Питання встановлення суб'єктного складу відносин із заподіяння шкоди морському простору неодноразово було предметом обговорень на міжнародному світовому рівні, де висувалися тези про доцільність обмеження відповідальності судновласників, що вперше обговорювалось на конференції Асоціації міжнародного права, яка відбулася в Гамбурзі в 1885р. Але перші практичні кроки були здійснені лише після утворення Міжнародного морського комітету, що в 1898 р. зайнявся підготовкою проекту конвенції, покликаної уніфікувати ці правила... Цей проєкт знайшов своє подальше вираження в Конвенції про уніфікацію деяких правил про обмеження відповідальності власників морських суден 1924 р., підписаній в Брюсселі 25.09.1924 р. представниками 19 держав. Відповідно до ч. 1 ст. 12 цієї Конвенції 1924р. сфера її застосування торкається лише держав, які домовляються. Критерій «приналежності» судна до будь-якої з цих держав має вирішальне значення для визначення сфери застосування цієї Конвенції, тому що, з одного боку, дозволяє надійно захищати інтереси судновласників, з іншого-дозволяє судновласникові з моменту реєстрації його судна, а кредиторам – з моменту вступу у відносини з цим судновласником точно визначити режим обмеження відповідальності, що застосовується до цих відносин. Конвенція набрала чинності 02.06.1931 р. [12, с. 92].

Не зважаючи на положення Конвенції про уніфікацію деяких правил про обмеження відповідальності власників морських суден 1924 р. (а також морських агентів) правоохоронна практика в Україні йде в напрямку розширення кола суб'єктів відповідальності за забруднення морської території та простору України. Зокрема, відповідно до положень до ст. 62 КУпАП за «невиконання обов'язків по реєстрації в судових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами» [13].

У науково-практичних дослідженнях також спостерігається тенденція розширеного тлумачення кола осіб за вчинення адміністративних правопорушень у сфері морського простору. Зокрема, одним із таких напрямів реформування чинного адміністративно-деліктного законодавства є запровадження до можливого кола суб'єктів відповідальності за «невиконання передбачених чинним законодавством обов'язків з реєстрації в судових документах операцій з речовинами, шкідливими для здоров'я людей або для живих ресурсів моря, чи з сумішами, які містять такі речовини понад установлені норми, внесення капітаном або іншими особами командного складу судна чи іншого плавучого засобу до судових документів неправильних записів про ці операції або незаконне відмовлення пред'явити такі документи відповідним посадовим особам» [14, с. 617] окремої категорії службових осіб – реєстраторів, компетенція яких регулюється спеціальним підзаконним актом – Правилами реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на судах, морських установках і в портах України, затвердженими Наказом Міністерства транспорту України № 205 від 10.04.2001 р. [15], і на судах покладається на судовласників і капітанів суден залежно від вини кожного, а на морських стаціонарних і плавучих установках та на берегових спорудах – на власників цих установок і споруд та на осіб, відповідальних за технологічні операції. Отже, такий нормативний підхід є базисом для формулювання висновків про розширене тлумачення кола суб'єктів адміністративної відповідальності за забруднення моря, до яких відносяться переважно службові особи суден, а також їх власники

Крім того відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень у сфері забруднення моря покладається і на посадових осіб органів державної виконавчої влади, зокрема, органів контролю-наглядового провадження. Так, наприклад, інспектор морської екологічної інспекції наклав штраф за забруднення причалів в порту «Октябрський» м. Миколаїв на капітана судна та на службову особу Національного університету кораблебудування імені адмірала Макарова у м. Мико-

лаїв, оскільки буксир «Октябрський» належав на правах оренди зазначеному Університету. Пізніше, суд, погодившись з скаргою керівника цього учбового закладу, звільнив проєктора від відповідальності. Але, це поодинокий випадок, коли суд врахував відсутність вини Орендаря судна [16].

На кожному судні повинна бути введена посада співробітника з охорони навколишнього середовища, який використовує діючі плани, керівництва та інструкції, призначені для запобігання інциденту із забрудненням на морі, відповідає за скидання харчових відходів і веде запис про кількість вивантаженого сміття, приблизну кількість скинутих відходів, часу і місця здійснення цих дій та робить запис до Книги запису сміття. Перед вивантаженням він слідкує, що екологічна політика, Конвенція МАРПОЛ 73/78 та інше діюче законодавство в цій сфері не порушуються. Він несе відповідальність за збір, маркування, обробку, зберігання і завантаження, вивантаження небезпечних відходів та контролює усю необхідну документацію для цього процесу, відповідає за визначення правильної класифікації конкретного відходу і того, як його потрібно обробляти для утилізації [17, с. 143].

Аналіз судової та адміністративної практики відносно визначення суб'єкта проступку за порушення не тільки статей КУпАП, а й інших правових актів, що встановлюють відповідальність за забруднення морського простору України, свідчать про те, що відповідальність покладається не тільки на службових осіб, як це сказано науково-практичному коментарі до ст. 59 (1) КУпАП за загальною редакцією С.В. Петкова [14]. Тут суб'єктом адміністративного проступку за порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення є спеціальний суб'єкт – тільки посадові особи. Тому слід законодавцю змінити свою точку зору відносно кола суб'єктів, що підлягають адміністративній відповідальності за порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення. На наш погляд, треба виключити з диспозиції норм КУпАП пряму вказівку на те, що за порушення вимог щодо охорони

внутрішніх морських та територіальних вод України несуть відповідальність лише спеціальні суб'єкти – тільки посадові особи. Це пов'язано з тим, що спостерігається тенденція до поширення укладення договорів концесії портів та інших споруд, що підтримується на урядовому рівні, тобто на значну морську інфраструктуру, включаючи морські споруди, поширюється режим повного господарського відання, що є відмінним від форми державної власності.

Запровадження перегляду законодавчого змісту до встановлення розширеного розуміння кола суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері забруднення морського простору, що вимагає внесення змін до адміністративно-деліктного законодавства, відповідає вимогам Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV [18], оскільки в законодавчих актах ЄС та законодавства окремих держав – учасників ЄС не має визначення статусу суб'єкта відповідальності за порушення законодавства, що регулює охорону морського простору, а вказується лише на відповідну відповідальність конкретного порушника правил захисту морського простору тієї чи іншої країни.

Тобто, задля забезпечення ефективності виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» є необхідним розширене тлумачення

кола суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері охорони морських вод України, відходу від пріоритетності застосування таких санкцій виключно до службових осіб органів державного влади.

Висновки. З урахуванням зазначеного, вважаємо за необхідне визначити у змісті ст. 59-1 КУпАП поширення її диспозиції на дії не лише посадових осіб, але і на дії інших суб'єктів як носіїв делегованих повноважень із охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення.

Таким чином, є необхідним внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення такі зміни: 1) викласти санкцію частини першої статті 59⁻¹. Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення у такій редакції: *«тягнуть за собою накладення штрафу на громадян – від тридцяти п'яти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб накладення штрафу від сімдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*; 2) викласти санкцію частини другої статті 59⁻¹. Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення у такій редакції: *«тягнуть за собою накладення штрафу на громадян – від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; на посадових осіб накладення штрафу від сорока до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Легеза Ю. О. Публічне управління у сфері використання природних ресурсів: адміністративно-правові засади: монографія. Харків: Гельветика, 2017. 432 с.
2. Улютіна О.А. Адміністративно-правові засади охорони навколишнього природного середовища та природокористування: дис. ... к.ю.н. 12.00.07. К., 2011. 209 с.
3. Сурілова О.О. Адміністративно-правове регулювання у сфері використання і охорони надр: дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Одеса-Запоріжжя, 2017. 411 с.
4. Короткий Т. Р. Приватноправовий механізм охорони морського середовища від забруднення із суден) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2006. 19 с.
5. Ярова А.О. Міжнародно-правові аспекти відповідальності за забруднення морського середовища в результаті аварійного випадку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії): 12.00.11. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 15 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. Удод М.В. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Вісник Академії митної служби України*. Серія Право. 2010. № 1. С. 90-95.
8. Міжнародна конвенція про уніфікацію деяких правил про обмеження відповідальності власників морських суден 1924 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_823#Text
9. Протокол про зміну в Міжнародній конвенції про уніфікацію деяких правил про коносамент від 25 серпня 1924р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU68011>
10. Манса Р. *The International Maritime Law*, Vol. I. Antwerpen. 1970. 991 p.
11. Norton H.F. *Fire at Sea a Casualty Visited. -Safety at Sea*. 1981. № 149. P. 17-19.
12. Шемякін О.М. Обмеження відповідальності судовласника в спеціальних міжнародних конвенціях. Одеса: Латстар, 2000. 272 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>
14. Петков С.В. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Київ: ЦУЛ, 2012. 1246 с.
15. Про затвердження Правил реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на суднах, морських установках і в портах України: Наказ Міністерства транспорту України № 205 від 10.04.2001р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0452-01#Text>
16. Постанова Миколаївського апеляційного суду у справі № 33/812/365/19 від 19 листопада 2019. URL.: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85771970>
17. Леусенко І.В. Деякі аспекти управління відходами на суднах. Верховенство права очима працівників початківців: матеріали Всеукраїнської наукової конференції студентів і аспірантів (м. Одеса, листопад, 2017 р.). Одеса. С. 143-154
18. 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>