

УДОСКОНАЛЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА

IMPROVEMENT OF LEGAL RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF ENVIRONMENTAL LEGISLATION REQUIREMENTS

Дереш Ю.В., студентка IV курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Романчук А.О., студентка IV курсу

*Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Статтю присвячено проблемі вдосконалення системи норм, що встановлюють юридичну відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього середовища. Установлено, що нині система юридичної відповідальності за екологічні правопорушення не відповідає європейським стандартам та сучасним реаліям, що є причиною незадовільного рівня дотримання природоохоронного законодавства.

У роботі проаналізовано положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII, Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджені Законом України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII, Концепцію проектів законів України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» та «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» щодо забезпечення невідворотності відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища від 28.04.2021 р. № 401-р. Також під час дослідження цієї проблеми проаналізовано положення Директиви № 2008/99/ЄС Європейського Парламенту і Ради про кримінально-правову охорону навколишнього середовища від 19.11.2008 р.

У статті проаналізовано думки вітчизняних науковців, що вказують на існування юридичної відповідальності за екологічні правопорушення такої проблеми та слабкість і незначущість цих санкцій. Ураховуючи положення Концепції проектів законів України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» та «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» щодо забезпечення невідворотності відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища від 28.04.2021 р. № 401-р, європейський досвід та думки вітчизняних науковців, авторами пропонується збільшення розмірів стягнень за правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, приведення розділу VIII Кримінального Кодексу України у відповідність до Директиви № 2008/99/ЄС, а також запровадження адміністративно-господарських або фінансових санкцій щодо юридичних осіб за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Ключові слова: екологічні правопорушення, охорона навколишнього середовища, юридична відповідальність.

This article is devoted to the problem of improving the system of norms that establish legal liability for violation of environmental legislation. It is established that today the system of legal liability for environmental offenses does not meet European standards and modern realities, which is the reason for the unsatisfactory level of compliance with environmental legislation.

The paper analyzes the provisions of the Law of Ukraine "On Environmental Protection" of June 25, 1991 № 1264-XII., Basic principles (strategy) of the state environmental policy of Ukraine for the period up to 2030: Law of Ukraine of 28.02.2019 № 2697-VIII, The Concept of draft Laws of Ukraine "On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses" and "On Amendments to the Criminal Code of Ukraine" to ensure the inevitability of liability for violation of environmental legislation from 28.04.2021 № 401-r. Also, the study of this problem analyzed the provisions of Directive № 2008/99 / EU of the European Parliament and of the Council on criminal law protection of the environment from 19.11.2008.

The article analyzes the views of domestic scholars who point to the existence in the institute of legal liability for environmental offenses such as the weakness and insignificance of these sanctions. Taking into account the provisions of the Concept of Draft Laws of Ukraine "On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses" and "On Amendments to the Criminal Code of Ukraine" to ensure the inevitability of liability for violation of environmental legislation from 28.04.2021 № 401-r., European experience and opinions of domestic scientists, the authors propose the amount of penalties for offenses in the field of nature protection and use of natural resources, bringing Chapter VIII of the Criminal Code of Ukraine in line with Directive № 2008/99 / EC, as well as the introduction of administrative or financial sanctions persons for violation of the requirements of the legislation on environmental protection.

Key words: environmental offenses; environmental protection; legal liability.

Одним з основних засобів забезпечення виконання вимог законодавства у сфері захисту довкілля та використання природних ресурсів є інститут юридичної відповідальності за екологічні правопорушення. Система юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього середовища містить цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність. Проте сьгодні норми, що регулюють це питання, не відповідають світовій практиці та сучасним реаліям, наслідком чого є наявність у суспільстві такого явища, як екологічно-правовий нігілізм. Незадовільний рівень дотримання природоохоронного законодавства та екологічних прав і обов'язків громадян та незабезпечення принципу невідворотності відповідальності за його порушення є однією з першопричин екологічних проблем в Україні. Отже, набуває актуальності питання вдосконалення юридичної відповідальності за порушення вимог екологічного законодавства за допомогою їх перегляду.

Необхідність у захисті навколишнього природного середовища правовими засобами досліджувалася в працях багатьох науковців-юристів. Проблематику екологічно-правової відповідальності вивчали у своїх публікаціях такі науковці, як А.П. Гетьман [10], В.В. Костицький [1], М.О. Духно [3], В.М. Яковлев [4] та інші. Проте загострення екологічних проблем в Україні та у світі потребують швидкого законодавчого врегулювання з боку держави та змушують повернутися до питання щодо його оновлення та вдосконалення. Метою статті є визначення основних шляхів вирішення проблеми невідповідності норм, що регулюють юридичну відповідальність за екологічні правопорушення, світовій практиці та викликам часу.

Сьгодні в нашій країні спостерігається невтішна тенденція до погіршення стану довкілля. Україна продовжує втрачати природні екосистеми (луки, степи, річки, ліси, болота), яка ускладнюється надмірним використанням

та забрудненням річок і підземних вод, фізичною зміною русл, створенням перешкод на річках і штучних водних об'єктів. Масштаби браконьєрства в країні такі значні, що червонокнижні види, як-от ведмідь, рись чи осетрові, не мають змоги відновити кількість своїх популяцій (навіть за умов багаторічної заборони на їх полювання або вилов). До погіршення стану довкілля додається також економічна криза в країні. Екологічні чинники не можна ігнорувати під час проведення економічних реформ, оскільки це може призвести до такого стану навколишнього середовища, коли для забезпечення придатних умов існування суспільства держава просто не зможе покрити витрати на усунення наслідків екологічних правопорушень.

Завдання правового регулювання в цьому контексті має полягати в тому, щоб допомогти встановити баланс між економічними та екологічними інтересами шляхом перетворення екологічно шкідливої господарської діяльності в економічно не вигідну. Екологічно правомірна діяльність має стати економічно вигідною. Для досягнення цієї охорони довкілля такий підхід має стати основою екологічної політики [1, с. 315–316].

Зміст та спрямованість екологічної політики нашої держави викладені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [2], який є базовим законодавчим актом у питаннях охорони довкілля. Цей закон визначає спрямованість державної політики на збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захист життя і здоров'я громадян від негативного впливу забрудненого довкілля, досягнення гармонійного співіснування суспільства і природи, а також на охорону та раціональне використання і відтворення природних ресурсів. Отже, охорона довкілля є одним із головних чинників сталого економічного та соціального розвитку України.

Заходи юридичної відповідальності, які застосовуються до осіб, винних у порушенні екологічного законодавства, належать до найефективніших правових засобів збереження екологічного правопорядку. На думку М.О. Духно, юридичні види відповідальності мають найвищий рівень спонування суб'єктів суспільних відносин до правової поведінки, що визначена законом. Вони є так званим «юридичним локомотивом», який сперечається із силою економічного інтересу та спонукає громадян слідувати у вказаному напрямі [3, с. 213–214].

Професор В.М. Яковлев справедливо зазначає, що юридична відповідальність за порушення екологічного законодавства полягає у застосуванні державними органами примусових заходів майнового або майнового характеру до підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян, які порушили екологічне законодавство [4, с. 97–98]. Кожна форма юридичної відповідальності реалізує матеріальні норми певної галузі права, що передбачають види правопорушень і санкції за їх учинення та виражаються в процесуальній формі шляхом установлення об'єктивного факту вчинення правопорушення.

А.П. Гетьман зазначає, що юридичну відповідальність за екологічні правопорушення варто розглядати як обов'язки винних осіб понести покарання у формі позбавлення особистого, організаційного або майнового характеру. Негативні наслідки, що застосовуються до правопорушників, мають бути відображені у санкціях відповідних правових норм. Юридична відповідальність в екологічній сфері є однією з форм державного примусу, що застосовується відповідними судовими органами, центральними або місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в кримінально-процесуальній, адміністративно-процесуальній, цивільно-процесуальній, еколого-процесуальній формах [10, с. 242].

Як і для юридичної відповідальності загалом, інституту юридичної відповідальності за екологічні правопорушення притаманна така проблема, як порушення в суспільстві

принципу невідворотності юридичної відповідальності, яка перестає бути рівною мірою для всіх, що підриває устої права як суспільного феномену. Як справедливо зазначає В.В. Костицький, інститут юридичної відповідальності за екологічні правопорушення має три основні проблеми, які перешкоджають його ефективному використанню, як-от еколого-правовий нігілізм серед громадян, ухилення окремих посадових осіб від застосування санкцій щодо порушників, а також слабкість та незначущість цих санкцій [1, с. 317]. Під малозначністю та слабкістю санкцій науковець розуміє низку законодавчих суперечностей, як-от неузгодженість у визначенні певних діянь як правопорушення в ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», КУпАП, ККУ, а також між земельним, водним, лісовим законодавством. Науковець вважає юридичну відповідальність за екологічні правопорушення «третьою опорою» для системи охорони довкілля.

Інститут юридичної відповідальності в поєднанні з економічним стимулюванням екологічно безпечної господарської діяльності, державним фінансуванням охорони довкілля та встановленням екологічних податків утворюють головні чинники забезпечення охорони навколишнього середовища [1, с. 318]. Ми погоджуємося з тим, що інститут юридичної відповідальності, який сьогодні є не досить ефективним, слід надалі вдосконалювати шляхом розширення санкцій майнового характеру, оскільки заходи кримінально-правового характеру, навіть смертна кара, не забезпечують підвищення ефективності юридичної відповідальності в демократичному суспільстві.

Забезпечення невідворотності відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього середовища визначено однією з основних засад державної екологічної політики на період до 2030 року [5]. Важливим кроком стало схвалення розпорядженням КМУ від 28 квітня 2021 року Концепції проєкту законів України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» та «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» щодо забезпечення невідворотності відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Для досягнення мети Концепції необхідно створити таку державну систему запобігання екологічним правопорушенням, що ефективно знизить рівень забруднення довкілля та зменшить його негативний вплив на життя та здоров'я населення. Реалізація Концепції також дозволить реалізувати принцип «забруднювач платить», створити умови для приведення у відповідність національної природоохоронної системи до європейських стандартів [6].

Відповідно до Концепції невідповідність нормам права, що регулюють відповідальність за порушення екологічного законодавства в Україні, не відповідає європейським стандартам, що є причиною їх неефективності [6]. Так, адміністративна відповідальність за статтею 188⁵ КУпАП становить до 255 гривень, за статтею 82 КУпАП – не більше 1 360 гривень і на посадових осіб, громадян – суб'єктів господарювання – у діапазоні 850–1 700 гривень. За порушення порядку здійснення діяльності, спрямованої на штучні зміни стану атмосфери й атмосферних явищ (стаття 78-1 КУпАП), сплачується штраф у розмірі 85–119 гривень. Для порівняння: штраф за аналогічні протиправні діяння в Хорватії становить 1 320–2 000 євро, а в Словенії – від 10 000 до 20 000 євро [6].

На нашу думку, вдосконалення охорони навколишнього середовища засобами адміністративної відповідальності сприятиме посиленню превентивної функції адміністративних стягнень та відповідальності за екологічні правопорушення. Так, наприклад, адміністративну відповідальність за самовільне випалювання рослинності збільшено від 3 060–6 120 гривень до 15 300–17 000 гривень. Збільшення розмірів штрафів у таких межах дало позитивні результати, оскільки кількість правопорушень

за короткий період із квітня по вересень 2020 року знизився на 27 відсотків [6].

Головним напрямом такого вдосконалення є збільшення розмірів адміністративних штрафів за екологічні правопорушення, проте під час вирішення питання про розмір штрафів необхідно враховувати також такі фактори. Значне підвищення розмірів адміністративних штрафів від дійсних, що становлять, наприклад, 85–136 грн, до запропонованих 1 000 до 20 000 євро становитиме ризики їх несплати. Проблема виникає через те, що сума штрафів не відповідатиме соціальним стандартам, які забезпечують життєвий рівень переважної частини населення України. Отже, під час підвищення розмірів адміністративних стягнень за екологічні правопорушення необхідно враховувати не лише європейську практику в цьому питанні, а й реальні можливості наших громадян щодо сплати таких штрафів, а також відповідність завданої шкоди розмірам штрафу.

Для приведення у відповідність до європейських стандартів юридичної відповідальності за екологічні правопорушення потрібно переглянути не лише розміри штрафів, визначені у КУпАП та КК України, а й відповідні статті цих кодексів. Із метою запобігання порушенням екологічного законодавства держави – члени ЄС передбачають саме кримінальні санкції, оскільки вважають, що лише такі правові заходи здатні забезпечити досягнення належного виконання законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Відповідно до Директиви від 19 листопада 2008 р. № 2008/99/ЄС «Про кримінально-правову охорону довкілля» (далі – Директива) держави-члени повинні забезпечити визнання деяких діянь злочинами. Однак більшість статей розділу «Кримінальні правопорушення проти довкілля» КК України не повною мірою відповідають положенням Директиви та потребують суттєвого доопрацювання [7].

Так, пунктом «і» статті 3 Директиви встановлено, що держави-члени забезпечують визнання виробництва, імпорту, експорту, торгівлі та використання озоноруйнівних речовин кримінальним правопорушенням, якщо таке діяння протиправне та спричинило серйозні негативні наслідки. Озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази, які використовуються як заміники озоноруйнівних речовин, в Україні сьогодні використовуються як спінювачі, розчинники та охолоджувачі у виробництві будівельних матеріалів, оборонній промисловості, секторах цивільної та промислової авіації, медичних та залізничних об'єктах, автомобільній промисловості тощо. Нині імпорту та експорту озоноруйнівних речовин не заборонений, а підлягає ліцензуванню. Відповідно до міжнародних зобов'язань, що виникли після ратифікації Монреальського протоколу, Україна зобов'язалась заборонити споживання озоноруйнівних речовин групи I Додатка С до 01.01.2020 р., окрім споживання, обмеженого обслуговуванням холодильного обладнання та обладнання для кондиціонування повітря, у період із 2020 до 2030 рр. за умов, визначених цим протоколом. Відповідно до міжнародних зобов'язань та Директиви № 2008/99/ЄС можна говорити про необхідність запровадження кримінальної відповідальності за виробництво речовин, що руйнують озоновий шар, а також поступову відмову від споживання таких речовин, їх імпорту та експорту, що сприятиме переходу галузі на озono- і кліматобезпечні технології та речовини. При цьому необхідно враховувати норми Закону України «Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами». Таким чином, зменшення впливу на стан озонового шару та зміну клімату створить передумови для зміцнення та збереження здоров'я населення та екології загалом.

Ще однією проблемою, що потребує врегулювання, є те, що законодавством не передбачено можливість

складення та розгляду протоколів про адміністративні правопорушення щодо юридичних осіб, якими і у зв'язку із діяльністю яких вчиняється більшість правопорушень у сфері охорони довкілля [6]. Щодо кримінальної відповідальності юридичних осіб, то за КК України вчинення уповноваженою особою юридичної особи від імені або ж в інтересах юридичної особи кримінальних правопорушень, передбачених статтями 236–254 КК України, не тягне за собою наслідків кримінально-правового характеру. Директива від 21 квітня 2004 р. № 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» наголошує на необхідності встановлення відповідальності щодо юридичних осіб за порушення вимог законодавства України про охорону навколишнього природного середовища та забезпечення реалізації принципу «забруднювач платить». У контексті європейського досвіду варто зазначити, що законодавство Республіки Хорватія передбачає відповідальність у розмірі від 9 000 до 27 000 євро за провадження господарської діяльності без дозвільного документа. В Україні на заваді ефективному притягненню до відповідальності за природоохоронні правопорушення стають також процесуальні аспекти. Так, рішення про тимчасове припинення діяльності, що проводиться з порушенням вимог законодавства про охорону навколишнього середовища, може прийняти лише суд, при цьому розгляд справ триває від місяця до року. Подолання таких бар'єрів можливе через запровадження адміністративно-господарських або фінансових санкцій щодо юридичних осіб за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, що забезпечить реалізацію такого міжнародного екологічного принципу, як «забруднювач платить». Шеман зазначає, що цей принцип спочатку з'явився як економічний, тому більше належить до сфери охорони навколишнього середовища, ніж до сфери відповідальності, є так званим компромісом між екологією та економікою [8, р. 877–878]. Сутність принципу міжнародного екологічного права «забруднювач платить» зводиться до того, що виробник товарів повинен не тільки оплатити заходи щодо запобігання збитку, а й покрити сам збиток, заподіяний навколишньому середовищу. Мета цього принципу – інтерналізувати витрати, пов'язані із запобіганням забрудненню навколишнього середовища [9, с. 68].

Висновки. Законодавство України у сфері охорони навколишнього природного середовища, адаптоване до законодавства Європейського Союзу, та його спрямованість на досягнення національних пріоритетів, забезпечення його наближення до відповідних директив Європейського Союзу, впровадження багатосторонніх екологічних угод (конвенцій, протоколів тощо), стороною яких є Україна, є одним з основних інструментів реалізації державної екологічної політики. Для ефективності системи запобігання екологічним правопорушенням та злочинам проти довкілля, зниження рівня забруднення його та зменшення негативного впливу на життя та здоров'я людей необхідно підвищити адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері охорони природи та використання природних ресурсів, проте під час визначення розмірів стягнень необхідно враховувати мінімальну заробітну плату, індекс інфляції та низку інших економічних чинників у нашій країні. Наступним кроком є приведення статей Особливої частини КК України, що передбачають відповідальність за кримінальні правопорушення проти довкілля, у відповідність до європейський стандартів, визначених Директивою № 2008/99/ЄС. Концепція також визнає доцільним запровадження в українське законодавство адміністративно-господарських або фінансових санкцій щодо юридичних осіб за порушення екологічного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Костицький В.В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення. *Про українське право: Часопис кафедри теорії та історії держави і права*. 2010. №5. С. 312–322.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>. (дата звернення: 05.09.2021)
3. Духно Н.А. Экологический порядок: понятие, структура, управление, способы защиты: монография. Москва : МГУ ПС, 2000. 301 с.
4. Яковлев В.Н. Экологическое право / Отв. ред. П.С. Никитюк. Кишинев : Штиинца, 1988. 398 с.
5. 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
6. Про схвалення Концепції проєктів Законів України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення» та «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» щодо забезпечення невідворотності відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища від 28.04.2021 р. № 401-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/401-2021-%D1%80> (дата звернення: 12.09.2021)
7. Директива № 2008/99/ЄС Європейського Парламенту і Ради про кримінально-правову охорону навколишнього середовища від 19.11.2008 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_a63 (дата звернення 13.09.2021)
8. Chemain P. The «polluter pays» principle. The law of international responsibility / ed. by J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson. New York: Oxford University Press, 2010. P. 877–885.
9. Шабанов Р.І. Сутність принципу забруднювач платить як принципу міжнародного екологічного права. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені ГС Сковороди. Право* 26. 2017. С. 63–69.
10. Гетьман А.П. Юридична відповідальність в екологічному законодавстві: проблеми становлення та розвитку. Проблеми правової відповідальності : монографія / В.Я. Тацій та ін. ; за ред. : В.Я. Тацій, А.П. Гетьман, В.І. Борисова. Харків : Право, 2014. С. 235–256.