



## Зелена книга

### про юридичну відповідальність у сфері охорони довкілля

#### Зміст

<i>РОЗДІЛ 1. Опис наслідків недієвості юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля</i>	2
<b>Кейс № 1. Втрати для здоров'я та бюджету через безкарність бізнесу</b>	3
<b>Кейс № 2. Втрати бюджету через нелегальне видобування природних ресурсів</b>	3
<b>Кейс № 3. Втрати бюджету від порушення природоохоронних норм</b>	4
<i>РОЗДІЛ 2. Проблеми інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля та причини їхнього існування</i>	5
<b>2.1. Причини існування неефективного інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля</b>	5
2.1.1. <i>Стара радянська система</i>	5
2.1.2. <i>Низька екологічна культура</i>	5
2.1.3. <i>Бізнес-інтереси та виборці</i>	5
2.1.4. <i>Відсутність політичної єдності у питаннях євроінтеграції</i>	6
<b>2.2. Недоліки системи відповідальності у сфері охорони довкілля</b>	6
2.2.1. <i>Слабкий екологічний контроль</i>	6
2.2.3. <i>Міра покарання за екологічні злочини і проступки є надто низькою</i>	7
2.2.4. <i>Компанії не є суб'єктами кримінальної та адміністративної відповідальності</i>	7
2.2.5. <i>Контролюючий орган не здатен призупинити шкоду, що завдається довкіллю</i>	8
2.2.6. <i>Екологічна шкода не відшкодовується в повному об'ємі</i>	8
<i>РОЗДІЛ 3. Альтернативи вирішення проблем у сфері юридичної відповідальності за екологічні правопорушення</i>	9
<b>Варіант 1. Залишити систему юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля без змін</b>	10
<b>Варіант 2. Запровадити пропоновані зміни, закріплені на державному рівні</b>	10
<b>Варіант 3. Запровадити косметичні зміни існуючого інституту відповідальності у сфері охорони довкілля</b>	11
<b>Варіант 4. Частково змінити існуючий інститут відповідальності у сфері охорони довкілля</b>	12
<b>Варіант 5. Кардинальні зміни: запровадити нову філософію відповідальності за порушення природоохоронного законодавства та заподіяння шкоди довкіллю</b>	12

Метою цієї зеленої книги є проведення аналізу проблем інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля та окреслення альтернативних рішень розв'язання виявлених проблем.

## РОЗДІЛ 1. Опис наслідків недієвості юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля

Чисте і безпечне довкілля є дорогим задоволенням. Щороку розвинені країни витрачають значну частину своїх бюджетів на екологічні програми<sup>1</sup>. Вони усвідомлюють значення довкілля для розвитку національної економіки та стану здоров'я населення. Українські реалії є іншими: якісне довкілля вважають не по кишені. Водночас закони природи є однаковими всюди, і нераціональне використання природних ресурсів, попри одномоментні вигоди у довгостроковій перспективі, негативно впливає на економічний потенціал держави. Безгосподарське ставлення до довкілля призводить до втрат цілих комплексів біорізноманіття, суттєво впливає на здоров'я людей, не дає розвиватися туристичній індустрії. Це, своєю чергою, впливає на збільшені обсяги видатків з бюджету, а також на втрату потенційних джерел доходів держави.

В Україні діє галузь права, яка мала б регулювати суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища. Правила гри у цій сфері підкріплені встановленням відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової) за її порушення. Проте громадяни і бізнес постійно порушують екологічні норми, а держава не спроможна належно на це впливати засобами юридичної відповідальності. Як наслідок, природа, бюджет і здоров'я населення несуть непоправні втрати.

За офіційними даними Державної екологічної інспекції України про результати здійснення державного нагляду (контролю) за 2016 рік, загальна сума розрахованих збитків, заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства, становила 736 млн гривень. Разом з тим реально стягнуто збитків за пред'явленими претензіями та позовами на суму лише 121 млн грн (і це з урахуванням збитків за попередні роки), тобто менше 16%. За даними Державної екологічної інспекції, у Львівській області така частка становить лише 3%. Лише за січень – вересень 2017 року державі було заподіяно 280 млн 787 тис. грн збитків за порушення природоохоронного законодавства. Територіальними органами ДЕІ України було пред'явлено претензій та позовів на загальну суму 178 млн 173 тис. грн, а стягнуто – 42 млн 578 тис. грн (з урахуванням раніше пред'явлених)<sup>2</sup>, тобто близько 23% від загальної суми заподіяної шкоди.

Так само держава не справляється з застосуванням до порушників санкцій, які зупиняють шкоду довкіллю. Із 229 матеріалів, переданих до судових органів для винесення рішення про обмеження або призупинення діяльності суб'єктів господарювання, що порушують вимоги природоохоронного законодавства, лише у 126 випадках суди ухвалили рішення про застосування таких санкцій. Відповідно, понад 103 підприємства продовжили здійснювати діяльність, що заподіює шкоду довкіллю.

<sup>1</sup> URL: <http://www.government.se/articles/2016/09/summary-of-the-governments-budget-initiatives-in-the-areas-of-environment-climate-and-energy/> <http://www.government.se/articles/2016/09/the-2017-budget-in-five-minutes/>

<sup>2</sup> URL: <http://dei.gov.ua/menyu-3/2011-12-19-07-30-27/2017/4149-rezultati-zdijsnennya-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-za-9-misyatsiv-2017-roku.html>

**Дані Державної екологічної інспекції України по шкоді, що заподіяна довкіллю за січ. - вер. 2017 р., в грн.**



Рисунок 1. Співвідношення нарахованої, поданої до стягнення та стягнутої шкоди, що заподіяна довкіллю, по Україні за січень – вересень 2017 року

Джерело: підготовлено авторами на основі даних ДЕІ України. URL: <http://dei.gov.ua/menyu-3/2011-12-19-07-30-27/2017/4149-rezultati-zdijsnennya-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-za-9-misyatsiv-2017-roku.html>

### **Кейс № 1. Втрати для здоров'я та бюджету через безкарність бізнесу**

Рівно десять років тому сталася “Ожидівська аварія”, причиною якої стало порушення правил перевезення небезпечного вантажу. П'ятнадцять цистерн із жовтим фосфором зійшли із залізничної колії і загорілися. За фактом аварії екологічна інспекція нарахувала збитки, завдані забрудненням водних ресурсів на 19 тис. грн, земельних ресурсів – на 21 тис. грн, атмосферного повітря – на 1 млн 378 тис. грн.

Лише для оперативної ліквідації наслідків надзвичайної ситуації було залучено 450 осіб особового складу та 80 одиниць техніки – усе за рахунок регіонального та державного бюджету. Держава витратила мільйони на роботи з рекультивациі ґрунтів, перевантаження та вивезення пестицидів, які утворилися внаслідок аварії, медичну допомогу та оздоровлення рятувальників та місцевого населення, екологічні дослідження, покращення соціальної інфраструктури сіл, що постраждали від аварії тощо. З неофіційних джерел, попередня оцінка вартості ліквідації наслідків аварії становила близько 100 млн грн<sup>3</sup>. Однак інформація щодо фактично використаних коштів у відкритих джерелах відсутня. Загалом у 2007 році на запобігання та ліквідацію забруднення навколишнього природного середовища з бюджету було витрачено 1,7 млрд грн<sup>4</sup>.

Разом з тим і через десять років після аварії жодна посадова особа підприємства-власника цистерн чи перевізника не була притягнута до адміністративної чи кримінальної відповідальності, а жодна копійка шкоди, заподіяної довкіллю, чи понесена місцевою і центральною владою на ліквідацію аварії, не була відшкодована.

### **Кейс № 2. Втрати бюджету через нелегальне видобування природних ресурсів**

Щороку в Україні нелегально видобувають від 120 до 300 тонн бурштину на рік. Обсяг тіншового ринку реалізації такого бурштину, за даними Міністерства природи України

<sup>3</sup> URL: <https://ua.korrespondent.net/ukraine/297784-derzhava-zaplatit-za-fosformu-tragediyu-100-mln-griven-kilkist-postrazhdalih-zrostaе>

<sup>4</sup> Видатки зведеного бюджету за даними Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=147445>

(надалі – Мінприроди), становить 230–300 млн дол. США<sup>5</sup>. Натомість надходження до бюджету від легального видобутку бурштину є дуже низьким. Так, за 2016 рік дохід до бюджету від рентної плати за видобуток бурштину становив 2 084 668 грн, або приблизно 77 тис.<sup>6</sup> у доларах США.

За неофіційними підрахунками, щорічний обсяг тіньового ринку від нелегального видобутку бурштину становить щонайменше 1 млрд дол США. За добу бурштинокопачі видобувають янтарне каміння на 360 тис. дол США. За рік повз бюджет з одного району Рівненщини проходить близько 150 млн дол. Таких районів лише у Рівненській області – з десяток, а ще неабиякі запаси бурштину є на Волині та Житомирщині<sup>7</sup>.

Рентна плата за видобуток бурштину становить 25%<sup>8</sup>. Відповідно, втрати для бюджету від тіньового ринку бурштину (згідно з оцінкою Мінприроди) становлять 57,5–75 млн дол США. Якщо рахувати втрати від обсягу тіньового ринку, який існує за неофіційними даними, то їхня сума сягає 250 млн дол.

Водночас через безвідповідальне ставлення до земельних ресурсів під час видобутку бурштину великим територіям та цілим екосистемам завдається значна шкода, що лягає на плечі держави. Так, лише за офіційними даними Мінприроди України, станом на 2015 рік у Житомирській області від нецивілізованого видобутку бурштину виявлені 220 га пошкодженої землі, у Волинській області – 4 га, в Рівненській – 169 га. Реальна ж площа пошкоджених земель становить тисячі гектарів, причому точних даних наразі не має жодна держструктура<sup>9</sup>. Ці збитки також залишаються невідшкодованими.

### **Кейс № 3. Втрати бюджету від порушення природоохоронних норм**

У березні 2016 року лісничий ДП «Буське ЛГ» привласнив майно, а саме 335 дерев породи граб, загальною кубомасою 147 кв. м, через зловживання службовим становищем. Внаслідок таких незаконних дій лісовому господарству було спричинено шкоду на загальну суму 1218761 грн. Суд призначив покарання винній особі у вигляді позбавлення волі на строк 3 роки, позбавлення права обіймати посади лісничого на державних лісгосподарських підприємствах строком 1 рік і 5 місяців, а також штраф у розмірі 4250 грн. Водночас суд звільнив винну особу від відбування покарання у вигляді позбавлення волі з випробуванням з іспитовим строком 2 роки.

Цивільний позов, механізмами якого повинна бути відшкодована шкода, заподіяна незаконною рубкою дерев, не пред'являвся. Таким чином, заподіявши шкоду державі у понад мільйон гривень, засуджений лише сплатив штраф у розмірі 4250 грн<sup>10</sup>.

У листопаді 2015 року вищезгадана особа, перебуваючи на посаді керівника лісництва, уже був засуджений за розтрату лісопродукції на суму 24669,10 грн до сплати штрафу у розмірі 850 грн<sup>11</sup>. Проте таке покарання не попередило вчинення винною особою нових злочинів у майбутньому.

Безвідповідальне ставлення до природи призводить до погіршення якості водних ресурсів, атмосферного повітря, ґрунтів. Це знижує можливості їхнього використання у економіці майбутнього та негативно впливає на стан здоров'я населення вже сьогодні. Держава втрачає великі кошти, а також безцінні природні ресурси, частина з яких навряд чи колись буде відтворена. Окрім недоотримань до бюджету, держава стикається з проблемою додаткових видатків на усунення шкоди, заподіяної довкіллю, і на покращення умов життя населення у екологічно несприятливих регіонах. Через це втрати несе не тільки держава, але і кожен платник податку, який змушений наповнювати державний бюджет. В достатньо

<sup>5</sup> URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/1969707-burstinova-lihomanka.html>

<sup>6</sup> URL: [http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=359194&&documentList\\_stind=21](http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=359194&&documentList_stind=21)

<sup>7</sup> URL: <http://www.volynpost.com/news/51268-vid-nezakonnogo-vydobuvannia-burshtynu-na-volyni-ta-inshyh-oblastiah-derzhava-nese-velyki-zbytky>

<sup>8</sup> Стаття 252.20 Податкового кодексу України.

<sup>9</sup> URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/1969707-burstinova-lihomanka.html>

<sup>10</sup> URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68228098>

<sup>11</sup> URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54824838>

складних економічних умовах держава продовжує витратити та втрачати мільйони однією рукою і брати кредити в міжнародних організацій іншою рукою. Завдяки чому це стає можливим?

## **РОЗДІЛ 2. Проблеми інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля та причини їхнього існування**

### **2.1. Причини існування неефективного інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля**

Описані вище наслідки неієвності інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля мають місце, оскільки він сьогодні: 1) залишає окремі порушення безкарними, 2) не накладає на порушників санкції, співмірні зі ступенем суспільної небезпечності або шкідливості вчинених ними діянь чи із заподіяною довкіллю шкодою, 3) не накладає на порушників санкції, достатні для зміни їхньої майбутньої поведінки, 4) не відвертає потенційних порушників від спокуси вчинити протиправні дії, 5) не відшкодовує шкоду, заподіяну довкіллю, а відтак практично не несе користі для довкілля, для захисту якого створювався. Причинами такого стану є відсутність реальних реформ галузі, низький рівень екологічної свідомості, непопулярність ідеї реформи екологічної відповідальності серед бізнесу та електорату і відсутність єдності політичних сил України у євроінтеграційних прагненнях держави.

#### **2.1.1. Стара радянська система**

Україна є незалежною державою вже чверть століття. Проте застарілі підходи до державного управління та використання природних ресурсів продовжують панувати. Якщо в інших галузях, особливо в останні п'ять-десять років, відбуваються системні реформи, то сфера охорони довкілля як неперіоритетна залишається поза увагою. Відголоски радянського підходу до природокористування, коли заради економічного прогресу "піднімалась целина", і досі збереглися в законах і підзаконних актах, які регулюють цю сферу. Прогресивні, відпрацьовані європейські механізми не знаходять відображення в природоохоронній галузі України.

Інститут юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля є одним із неререформованих прикладів. Система відповідальності, яка будувалася для контролю за централізовано керованою економікою, в тому числі природокористуванням, не діє в умовах ринкової економіки і не регулює поведінку приватних гравців.

#### **2.1.2. Низька екологічна культура**

Визначальним фактором занепаду екологічного управління в Україні є і відсутність достатнього рівня екологічної культури. Попри законодавчі вимоги викладати предмет "екологія" у загальноосвітніх школах та вищих навчальних закладах, ця ініціатива не реалізується. Як наслідок, пересічний громадянин не має і поверхневого уявлення про закони екології і шкоду, що завдається порушенням цих законів природі, економіці і здоров'ю людей. Засмічені узбіччя і місця масового відпочинку людей, небажання сортувати сміття, паркування на газонах, повсюдне спалювання сухої рослинності, популярність полювання, зоопарків і дельфінаріїв – усе це є виявами низької екологічної свідомості населення. У поєднанні із складною економічною ситуацією це сприяє процвітанню незаконного бурштинокопання, видобутку інших корисних копалин, вирубок лісу і т.д.

#### **2.1.3. Бізнес-інтереси та виборці**

Політики і чиновники часто пов'язані із великим бізнесом, і тому рідко зацікавлені у налагодженні роботи інституту юридичної відповідальності. З другого боку, спроби збільшення міри покарань за наймасовіші адміністративні проступки у сфері охорони довкілля (вирубка дерев, спалення сухої рослинності), які вчиняються фізичними особами, негативно сприймаються електоратом, і відтак не любіються політичними силами.

#### 2.1.4. Відсутність політичної єдності у питаннях євроінтеграції

У 2014 році Україна підписала із Європейським Союзом угоду про асоціацію. Ця угода наголошує на підтриманні сталого розвитку, обґрунтованому і раціональному використанню природних ресурсів, відшкодуванні в пріоритетному порядку шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, та сплаті штрафів забруднювачами довкілля. У сфері охорони довкілля Угода покладає на Україну цілу низку зобов'язань, які включають, зокрема, інституційну реформу для забезпечення реального виконання і впровадження природоохоронного законодавства, складовою якої має стати реформа інститутів юридичної відповідальності та екологічного контролю.

На жаль, окремі політичні сили в парламенті та уряді гальмують впровадження євроінтеграційної політики та законодавства, і станом на кінець 2017 року більшість зобов'язань за Угодою у сфері охорони довкілля залишаються не виконаними чи виконаними неналежно. Разом з тим, отримуючи від ЄС фінансову допомогу, Україна не виконує умови надання такої допомоги у сфері охорони довкілля.

## 2.2. Недоліки системи відповідальності у сфері охорони довкілля

Чинне законодавство України встановлює правові рамки використання природних ресурсів, регулює граничні норми викидів і скидів, а також граничні концентрації забруднюючих речовин у різних елементах довкілля. Виконання та дотримання екологічних норм і правил в нормальній суспільній системі забезпечується інститутами екологічного контролю та юридичної відповідальності за порушення у сфері охорони довкілля. В Україні на сьогодні обидва ці інститути є недієвими. Розглянемо їх докладніше.

### 2.2.1. Слабкий екологічний контроль

Передумовою настання відповідальності у будь-якій сфері є здійснення ефективних заходів контролю. Однією із важливих причин недієвості інституту відповідальності за екологічні правопорушення є відсутність якісного контролю з боку держави. Починаючи з 2007 року, у системі природоохоронного контролю відбулися зміни, які зробили цю систему практично недієвою. Так, інспектори природоохоронного контролю були позбавлені права виїжджати на місце порушення або події одразу ж, як тільки їм ставало про них відомо. Планові заходи контролю було заборонено здійснювати без попередження підприємств. Було скасовано функцію загального нагляду прокуратури за дотримання природоохоронного законодавства усіма фізичними та юридичними особами, у тому числі державними органами, які здійснювали контроль у сфері охорони довкілля.

Це призвело до того, що контроль став неякісним та неоперативним. Він не дозволяє якісно зафіксувати порушення, знайти винних осіб, встановити розмір шкоди, іншу доказову базу тощо. Як наслідок, попри наявність порушення, відповідальність не настає, оскільки заходи контролю не виявили усі необхідні дані для правильної кваліфікації діяння чи встановлення винних осіб. Крім того, діючий у попередні роки мораторій на проведення перевірок також негативно відобразився на кількості виявлених порушень, встановленні винних осіб, відшкодованих заподіяних довкіллю збитків.

### 2.2.2. Україна визнає не всі екологічні правопорушення

Рівень екологічної злочинності стрімко зростає протягом останніх десяти років, збільшуються обсяги об'єктів і вчиняються нові незаконні дії щодо цінних об'єктів біорізноманіття чи елементів довкілля. Згідно із даними ООН Довкілля, у 2016 році доходи від міжнародних екологічних злочинів перевищили доходи від торгівлі зброєю. Сьогодні це четверта найбільша злочинна діяльність після контрабанди наркотиків, контрафакції та торгівлі людьми.<sup>12</sup> Кримінальний кодекс України 2001 року доповнювався новими складами злочинів у сфері охорони довкілля лише один раз – у 2009 році. Український законодавець не встигає реагувати на зміну криміногенної ситуації у цій сфері. До прикладу, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення,

<sup>12</sup> UNEP-INTERPOL REPORT: VALUE OF ENVIRONMENTAL CRIME UP 26%  
<http://web.unep.org/northamerica/news/2016/unep-interpol-report-value-environmental-crime-26>

1973 року зобов'язує Україну передбачити у національному законодавстві покарання за торгівлю чи володіння такими зразками. Проте законодавство України досі не криміналізує такі діяння і передбачає лише адміністративну відповідальність із максимальною санкцією для фізичних осіб у розмірі менше шести євро, у той час як за аналогічне порушення у більшості країн ЄС передбачені високі міри кримінальної відповідальності, а у Китаї навіть смертна кара, зокрема за незаконне вивезення панд<sup>13</sup>. Це призводить до того, що окремі злочини у сфері охорони довкілля, давно визнані у Європейському Союзі, в Україні взагалі не переслідуються кримінальним законом, а злочинність у цій сфері лише набирає обертів, заподіюючи дедалі більше шкоди довкіллю.

Аналогічно у чинному законодавстві не встановлено адміністративну відповідальність за ряд екологічних правопорушень, що також впливає на обсяги заподіяної довкіллю шкоди та приносить збитки державі.

### 2.2.3. Міра покарання за екологічні злочини і проступки є надто низькою

У переважній більшості випадків максимальна санкція за злочини проти довкілля становить позбавлення волі на строк до п'яти років. Іншими словами, за забруднення земель, повітря чи вод, навіть якщо воно призвело до загибелі чи масового захворювання людей (незалежно від кількості), безповоротної втрати природних ресурсів (незалежно від обсягів), в тому числі втрати видів тваринного і рослинного світу чи неможливості протягом тривалого часу використовувати ці ресурси (забруднення на 5, 50, 300 років), максимальна міра покарання становитиме лише п'ять років позбавлення волі. Таке співвідношення ступеня суспільної небезпеки діяння і відповідної санкції є помилковим та неспівмірним. До прикладу, згідно з грецьким законодавством, за незаконне захоронення відпрацьованого моторного мастила (хоч би і невеликої кількості) винну особу може бути позбавлено волі до десяти років. Відповідно до фінського чи голландського законодавства, за торгівлю зникаючими видами флори і фауни покарання становить шість років позбавлення волі.

Штрафи за адміністративні проступки у сфері охорони довкілля теж є дуже низькими. Так, наприклад, за невжиття заходів щодо збереження у ході будівництва місць міграції, середовища перебування видів, встановлена мізерна відповідальність – від 51 до 119 грн<sup>14</sup>. Натомість наслідки таких дій для довкілля – загибель особин чи навіть зникнення видів – значні, а деколи і незворотні. Штраф для громадян за забруднення земель (викинута в лісопосадку енергозберігаюча лампочка, злите відпрацьоване мастило) становить від 320 до 1 360 грн. Такі розміри штрафів є значно нижчими, ніж вартість легального знешкодження таких речовин чи витрати на очищення забруднених ними земель.

Неоподаткований мінімум доходів громадян, який є базою для обрахунку штрафів за кримінальним і адміністративним законодавством, із 1996 року є незмінним і становить 17 гривень. Для порівняння, у 1996 році розмір мінімальної заробітної плати становив 15 грн, а у 2017 – 3200 грн. Як наслідок, міра покарання практично не стимулює порушників та потенційних порушників до зміни поведінки. Більше того, така ситуація подекуди заохочує порушників, оскільки вигоди (економія від невстановлення очисного фільтра) подекуди в рази більші, ніж ризики (сплата передбаченого законом штрафу). Часто після притягнення до відповідальності винні особи вчиняють подібні правопорушення повторно.

### 2.2.4. Компанії не є суб'єктами кримінальної та адміністративної відповідальності

Сьогодні кримінальний закон вміщує розділ злочинів у сфері довкілля, але притягає до відповідальності тільки фізичних осіб. За українським законодавством підприємства-забруднювачі як юридичні особи не притягаються до кримінальної чи адміністративної відповідальності у разі вчинення екологічних правопорушень. Натомість, основні порушення природоохоронного та природоресурсного законодавства вчиняються саме у зв'язку із діяльністю юридичних осіб (незаконне розміщення відходів, здійснення викидів і скидів без відповідних дозволів, понаднормативні викиди і скиди забруднюючих

<sup>13</sup> Така висока міра покарання стала одним із факторів збільшення популяції і переведення Міжнародним союзом охорони природи панд у вересні 2016 року із категорії видів, що перебувають під загрозою зникнення, до категорії вразливих видів.

<sup>14</sup> Стаття 87 КпАП України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

речовин у довілля і т. д., проведення діяльності без відповідних дозвільних документів). Відповідальність в обмежених випадках несуть керівники підприємств, а розмір санкцій подекуди мізерний у порівнянні із доходами, отриманими підприємством, в тому числі за рахунок ігнорування екологічних вимог і нормативів. Ця модель державного управління тягнеться ще з радянських часів, коли усі підприємства належали до державної чи комунальної форм власності і тому не було потреби карати їх сувороми фінансовими чи організаційними санкціями. В інших сферах права в національній правовій системі інститут кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб уже відомий. Так, до прикладу, штраф за проведення будівництва об'єкта, що належить до класу об'єктів із значними наслідками, без дозволу станом на січень 2018 року перевищує півтора мільйона гривень<sup>15</sup>.

Унаслідок такої ситуації, основні порушники, чиїми діями довілля завдається найбільша шкода, фактично уникають покарання.

#### 2.2.5. Контролюючий орган не здатен призупинити шкоду, що завдається довілля

До 2014 органи Державної екологічної інспекції мали право обмежувати та тимчасово зупиняти діяльність підприємств, що порушують екологічні вимоги. У процесі дерегуляції такі повноваження контролюючого органу були скасовані. Тепер заборонити чи навіть призупинити шкідливу діяльність підприємств може лише суд. Такий стан речей є надзвичайно небезпечним, адже для зупинки заводу, який викидає отруйні речовини у повітря чи воду, необхідно чекати подекуди місяці чи навіть роки для завершення судових процедур. Шкода, заподіяна довілля за цей період, є безповоротною. Натомість у більшості розвинених країн адміністративний орган, який здійснює екологічний контроль, може призупинити діяльність, що здійснюється із порушеннями і завдає шкоду довілля<sup>16</sup>.

У разі нанесення тілесних ушкоджень однією людиною іншій правоохоронний орган має право такі незаконні дії припинити і навіть ізолювати особу від суспільства до винесення вироку. У випадку ж із підприємствами, які випускають на ринок небезпечну для здоров'я продукцію чи викидають у довілля шкідливі речовини, чим заподіюють шкоду життю і здоров'ю людей, органи екологічного контролю чи будь-які інші адміністративні органи не можуть вжити подібних заходів. Вони змушені звертатися до суду, що значно відтягує в часі припинення дій, що завдають шкоду здоров'ю чи довілля, а відтак збільшує обсяг заподіяної шкоди.

#### 2.2.6. Екологічна шкода не відшкодовується в повному об'ємі

В Україні на сьогодні не впроваджений інститут обов'язкового екологічного страхування для об'єктів, діяльність чи аварії на якому може завдати значної шкоди довілля. У разі необхідності відшкодувати надто велику суму компанія банкрутує, а тягар екологічної шкоди лягає на плечі державного бюджету, який теж не в змозі її компенсувати.

Заподіяна шкода стягується із винної особи у судовому порядку. Але і тут не все гаразд. Частим недоліком документів, за допомогою яких обраховується заподіяна довілля шкода, є невідповідність отриманої грошової суми реальній шкоді, що заподіюється довілля, тобто вартості відновлення попереднього стану довілля. Так, до прикладу, згідно з затвердженою методикою, шкода, заподіяна незаконним вирубанням дерева діаметром стовбура від 18 до 22 см, співмірна із середньою ринковою вартістю двох кубічних метрів дров. При цьому значення не має ані порода дерева (окрім особливо рідкісних), ані його висота, ані регіон зростання, ані стан деревини. Такий розмір відшкодування, очевидно, є недостатнім. Наведемо інший приклад, коли обрахунок шкоди, заподіяної забрудненням земельних ресурсів, не залежить від концентрації забруднюючої речовини. Згідно із затвердженою Методикою<sup>17</sup>, розмір шкоди, яку за судовим рішенням відшкодує порушник за забруднення земельної ділянки грамом чи тонною свинцю (надзвичайно небезпечна

<sup>15</sup> Стаття 2 Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності»

<sup>16</sup> URL: <http://www.abc.net.au/news/2014-11-08/the-epa-ceases-operations-at-a-tomago-waste-site/5875778>

<sup>17</sup> Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України «Про затвердження методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства» № 171 від 27.10.97. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0285-98>



речовина), буде однаковим.

Такси і методики обрахунку екологічної шкоди також використовуються для визначення розміру збитків для кваліфікації діяння як адміністративного проступку чи злочину. Таким чином, неадекватність обрахованого розміру шкоди призводить до того, що діяння, що реально завдають значної шкоди довкіллю і відтак становлять високий рівень суспільної небезпеки, кваліфікуються лише як адміністративні правопорушення.

Відсутній також механізм направлення коштів, стягнутих на відшкодування шкоди, на відновлення попереднього стану довкілля, що існував до порушення, тобто на ліквідацію забруднення, відновлення рельєфу, лісових насаджень чи популяцій. Таким чином, той елемент довкілля, який постраждав від порушення, залишається забрудненим або втраченим навіть за умови встановлення порушника, накладення на нього штрафів та стягнення шкоди.

Подібний стан речей цілком влаштовує частину бізнесу, який, користуючись відсутністю реальної відповідальності, експлуатує довкілля для власного збагачення. Недієвий інститут відповідальності дає можливість безвідповідальному бізнесу безкоштовно чи дешево використовувати природні ресурси, безкарно скидати надмірні скиди, викиди і відходи виробництва, економити, не встановлюючи сучасне очисне обладнання. Забруднюючи довкілля і перекладаючи частку реальної вартості продукції із споживача на суспільство, такий бізнес отримує незаконну економічну перевагу. Відомі випадки, коли іноземні компанії переводять в Україну свої екологічно шкідливі виробництва, які стають надто дорогими в експлуатації в Європейському Союзі, але в Україні в умовах малоефективної відповідальності все ще приносять доходи своїм власникам. Натомість екологічно свідомий бізнес програє в конкурентній боротьбі, адже аналогічні продукти, виготовлені із дотриманням вимог екологічного законодавства, стають на порядок дорожчими.

### РОЗДІЛ 3. Альтернативи вирішення проблем у сфері юридичної відповідальності за екологічні правопорушення

Держава встановлює правила поведінки у сфері використання природних ресурсів, здійснення видів діяльності, що можуть мати негативний вплив на довкілля. Це обумовлено тим, що довкілля є загальним суспільним благом, а негативний вплив на нього безпосередньо впливає на добробут та стан здоров'я більшості населення. Окрім того, шкода, заподіяна довкіллю, призводить до економічних втрат держави та додаткових видатків з бюджету на усунення наслідків заподіяної шкоди та відновлення попереднього стану довкілля.

Водночас для охорони та збереження довкілля, зокрема через дотримання природоохоронних норм, повинні існувати дієві механізми, які стимулюють дотримання, попереджають настання майбутніх порушень та відшкодовують заподіяну шкоду. Одним із механізмів забезпечення дотримання природоохоронних норм є інститут юридичної відповідальності, яка реально може наставати і яка є співмірною та адекватною відносно заподіяної довкіллю шкоди. Метою відповідальності є не тільки застосування негативних наслідків у вигляді покарання порушника, але і виправлення останнього, попередження настання аналогічних порушень з вини як конкретного порушника, так і невизначеного кола осіб, а також відшкодування шкоди для подальшого відновлення становища, яке існувало до порушення, для компенсації зазнаних у результаті порушення втрат. Кінцева мета юридичної відповідальності – зберегти суспільне благо, на захист якого встановлювалося правове регулювання, у цьому випадку – захистити довкілля.

Проте та відповідальність, яка існує у сфері охорони довкілля сьогодні, не виконує своїх функцій. Враховуючи проведений аналіз чинного інституту відповідальності за порушення природоохоронних норм та заподіяння шкоди довкіллю, можна виокремити нижченаведені альтернативи вирішення проблем недієвості відповідальності.

Розглянемо п'ять можливих варіантів (сценаріїв) дій Уряду щодо реформування інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля. Зведена інформація про співвідношення запропонованих заходів в залежності від обраного варіанту дій наведена у табл. 1.

### **Варіант 1. Залишити систему юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля без змін**

Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення встановлена кодексом, який був ухвалений 1984 року<sup>18</sup>. Кримінальна відповідальність була встановлена кодексом 2002 року<sup>19</sup>. Хоча до окремих статей були внесені зміни щодо підвищення міри покарання або ж розширення кола правопорушень, за які настає відповідальність, міри покарання за заподіяння довкіллю шкоди залишаються неадекватними та нерівнозначними. Розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян, що становить основу визначення суми штрафів, не збільшувався з 1996 року. Отже, розміри штрафів є надто малими та не виправдовують мету застосування відповідальності.

Через те, що системні зміни в інституті відповідальності за екологічні правопорушення не відбуваються, держава зазнає втрати. Так, за 2016 рік було відшкодовано лише 16% заподіяної шкоди, за січень – вересень 2017 року – близько 23% від загальної суми заподіяної шкоди. Сотні мільйони гривень залишилися невідшкодованими.

При цьому щороку виділяються бюджетні кошти на усунення шкоди, заподіяної довкіллю. Так, у 2016 році на запобігання та ліквідацію забруднення довкілля із зведеного бюджету було виділено понад 5 млрд 234 млн грн<sup>20</sup>, за січень – вересень 2017 року – понад 3 млрд 36 млн грн<sup>21</sup>.

Отже, держава (та кожен громадянин як платник податків) втрачає не лише через шкоду, заподіяну довкіллю, але і через додаткові витрати на усунення заподіяних довкіллю збитків. При цьому паралельно Україна продовжує брати кредити у міжнародних фінансових інституцій, зокрема МВФ. За умови внесення змін у систему відповідальності втрати бюджету були б значно меншими, а тому показники залучення іноземних кредитів також би знижувалися.

Якщо відповідальність у сфері охорони довкілля залишити такою, якою вона є сьогодні, практично неможливо буде попередити настання екологічних правопорушень та негативний вплив на довкілля; відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, не буде відбуватися повною мірою. Через це держава та населення продовжуватимуть нести економічні та ресурсні втрати, а через погіршення стану довкілля здійснюватиметься негативний вплив на добробут, життя та здоров'я населення.

### **Варіант 2. Запровадити пропоновані зміни, закріплені на державному рівні**

Згідно з положеннями Концепції реформування системи державного нагляду (контролю), затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 року № 616-р<sup>22</sup>, відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання призводить до низької ефективності і неієздатності Держекоінспекції. Концепція закріплює необхідність створення дієвої системи притягнення до відповідальності за заподіяну шкоду навколишньому природному середовищу та відшкодування збитків. Цю проблему пропонується вирішити шляхом:

- внесення змін до законодавства в частині посилення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень і злочинів проти навколишнього природного середовища, а також під час використання природних ресурсів;

<sup>18</sup> URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>

<sup>19</sup> URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

<sup>20</sup> URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=359194&&documentList stind=21>

<sup>21</sup> URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=382903>

<sup>22</sup> URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-%D1%80>

- запровадження фінансової гарантії екологічної відповідальності.

Водночас будь-які інші деталізовані заходи, плани держави у цій сфері на офіційному рівні не оприлюднені та не закріплені, а одне лише підвищення міри відповідальності та запровадження обов'язкового страхування екологічно-небезпечної діяльності не призведе до достатніх змін інституту відповідальності за заподіяння довкіллю шкоди.

### **Варіант 3. Запровадити косметичні зміни існуючого інституту відповідальності у сфері охорони довкілля**

#### Підвищення розміру санкцій за екологічні правопорушення

*Опис зміни:*

Підвищення розміру санкцій полягає у збільшенні штрафів, встановленні більш суворого виду покарання або встановленні додаткового покарання. Таке підвищення міри покарання повинне відбуватися з урахуванням виду порушення та його наслідків для довкілля з тим, щоб покарання було адекватне та співмірне заподіяній шкоді. Окрім того, необхідно відмовитися від неоподаткованого мінімуму доходів громадян як бази для обрахунку розміру покарання, якщо існують об'єктивні причини залишати його незмінним і надалі.

*Що для цього потрібно:*

Розроблення та ухвалення нормативно-правових актів про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

*Можливі якісні зміни:*

Міра відповідальності стане співмірною шкоді, яка заподіюється довкіллю через вчинене порушення. Це сприятиме попередженню нових порушень, виправленню осіб, які вчинили такі порушення, а також наповнюватиме бюджет.

#### Вдосконалення механізму обрахунку шкоди

*Опис зміни:*

Обрахунок шкоди, заподіяної довкіллю, за діючими методиками не дозволяє визначити її об'єктивний повний розмір. Це призводить до того, що розмір шкоди, що підлягає стягненню з винної особи, часто є меншим та не покриває всіх втрат держави від заподіяних довкіллю збитків. Зміна передбачає перегляд методик обрахунку заподіяної шкоди для визначення об'єктивного розміру шкоди, що завдається довкіллю.

*Що для цього потрібно:*

Розроблення та внесення змін у чинні методики обрахунку шкоди.

*Можливі якісні зміни:*

Зміна призведе до встановлення реального впливу на довкілля від протиправного діяння для правильної кваліфікації дій винних осіб та подальшого стягнення реального розміру шкоди.

#### Направлення коштів, стягнутих як відшкодування шкоди, на відновлення довкілля

*Опис зміни:*

Сьогодні кошти, стягнені за заподіяння довкіллю шкоди, спрямовують на найрізноманітніші заходи, далеко не всі з яких є природоохоронними. Згідно із запропонованою зміною, кошти, отримані за рахунок стягнень з правопорушників, винуватців заподіяння довкіллю шкоди, будуть спрямовуватися на усунення заподіяної шкоди, на максимальне відновлення стану довкілля, який існував до здійсненого негативного впливу, на вжиття відповідних природоохоронних заходів. Зокрема, якщо шкода була заподіяна внаслідок незаконної рубки дерев, стягнуті штрафні санкції будуть направлятися на посадку нових дерев, по можливості на місці вчинення порушення.

*Що для цього потрібно:*

Розроблення та внесення змін до податкового законодавства, розроблення та ухвалення нормативно-правового акта про порядок використання коштів, отриманих за рахунок

стягнень та відшкодувань за порушення природоохоронного законодавства за заподіяну довкіллю шкоду.

*Можливі якісні зміни:*

Направлення коштів, стягнутих як відшкодування шкоди, на відновлення довкілля сприятиме відновленню елементів довкілля, максимальній ліквідації наслідків забруднення довкілля. Це у свою чергу призведе до покращення стану довкілля, суспільного добробуту та здоров'я населення.

#### **Варіант 4. Частково змінити існуючий інститут відповідальності у сфері охорони довкілля**

Підвищення розміру санкцій за екологічні правопорушення

Вдосконалення механізму обрахунку шкоди

Направлення коштів, стягнутих як відшкодування шкоди, на відновлення довкілля, а також

**Розширення переліку протиправних діянь у сфері охорони довкілля**

*Опис зміни:*

Сьогодні в Україні не всі дії, які заподіюють шкоду довкіллю і порушують природоохоронні норми, вважаються правопорушеннями. Тому, хоча особа і порушує природоохоронні норми, проте не може бути притягнута до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Пропонована зміна передбачає розширити перелік протиправних діянь у сфері охорони довкілля, за вчинення яких повинна наставати адміністративна чи кримінальна відповідальність.

*Що для цього потрібно:*

Розроблення та ухвалення нормативно-правового акта про криміналізацію певних видів діянь (внесення змін до Кримінального кодексу України) і про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

*Можливі якісні зміни:*

Прийняття пропонованої зміни призведе до того, що особи, які порушили природоохоронні норми, нестимуть за це відповідальність. Це своєю чергою сприятиме зменшенню обсягу негативного впливу на довкілля. Також зміни сприятимуть виконанню міжнародних зобов'язань з охорони окремих елементів довкілля та підвищенню екологічної свідомості громадян.

#### **Варіант 5. Кардинальні зміни: запровадити нову філософію відповідальності за порушення природоохоронного законодавства та заподіяння шкоди довкіллю**

Зміна філософії відповідальності

*Опис зміни:*

Чинна філософія відповідальності у сфері охорони довкілля не попереджає заподіяння шкоди довкіллю, не є гарантією дотримання природоохоронних норм та не призводить до повного відшкодування заподіяної довкіллю шкоди. Фактично, існуюча модель відповідальності не виконує своїх функцій.

Відповідальність за порушення природоохоронного законодавства повинна стимулювати дотримання встановлених правил поведінки, попереджати настання порушень та заподіяння шкоди довкіллю. Відповідальність повинна бути адекватною та співмірною стосовно вчиненого правопорушення, вона має відповідати шкоді, заподіяної довкіллю. Окрім того, кошти, отримані за рахунок стягнення відшкодувань з порушників, повинні бути спрямовані на усунення негативних наслідків порушення, на максимальне відновлення елементів довкілля, яким була заподіяна шкода. Саме це і передбачає пропонована зміна.

*Що для цього потрібно:*

Повна зміна філософії відповідальності та забезпечення її дієвості можливі за рахунок впровадження всіх нижченаведених пропонованих змін.

*Можливі якісні зміни:*

Відповідальність стане дієвою, попереджатиме настання порушень, підвищиться екологічна свідомість громадян, зменшиться обсяг втрат, що зазнає держава та населення, зменшиться обсяг негативного протиправного впливу на довкілля.

Підвищення розміру санкцій за екологічні правопорушення

Вдосконалення механізму обрахунку шкоди

Направлення коштів, стягнутих як відшкодування шкоди, на відновлення довкілля

Розширення переліку протиправних діянь у сфері охорони довкілля, а також

Поширення відповідальності юридичних осіб

*Опис зміни:*

Сьогодні юридичні особи не несуть адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства. Це призводить до того, що фактичний заподіювач шкоди не несе адекватних негативних наслідків за її заподіяння. Крім того, ускладнюється процес стягнення з юридичної особи шкоди, оскільки не завжди встановлюється її вина. Це призводить до того, що юридичні особи порушують природоохоронні норми, заподіюють довкіллю шкоду, зазвичай у значно більших обсягах, аніж фізичні особи чи фізичні особи-підприємці, і при цьому здебільшого залишаються непокараними. До відповідальності можуть притягатися посадові особи відповідного підприємства, проте це жодним чином не впливає на діяльність останнього та на подальше дотримання юридичною особою природоохоронних норм.

Зміна передбачає встановлення адміністративної та кримінальної відповідальності для юридичних осіб у сфері охорони довкілля.

*Що для цього потрібно:*

Розроблення та ухвалення нормативно-правового акта про внесення змін у положення чинного законодавства (Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення/або ухвалення спеціального закону тощо) щодо встановлення кримінальної та адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення природоохоронного законодавства.

*Можливі якісні зміни:*

Зміни приведуть до попередження порушень природоохоронного законодавства та заподіяння шкоди довкіллю юридичними особами, стимулювання юридичних осіб до дотримання природоохоронних норм у ході здійснення діяльності, що має вплив на довкілля.

Надання повноважень контролюючому органу з тимчасового зупинення та припинення діяльності осіб, які порушують вимоги природоохоронного законодавства

*Опис зміни:*

На сьогодні контролюючий орган не має можливості призупинити діяльність, яка заподіює шкоду довкіллю, а тим більше її припинити. Через це обсяги заподіяної шкоди є значно більшими, а протиправна діяльність – тривалішою. Це впливає і на обсяги витрат, які йдуть з державного бюджету на усунення шкоди, заподіяної довкіллю.

Зміна передбачає наділення органа, що здійснює контроль за дотриманням природоохоронного законодавства, правом ухвалювати рішення про тимчасове зупинення (призупинення) та рішення про припинення діяльності юридичних та фізичних осіб, діяльність яких порушує вимоги законодавства та чинить негативний вплив на довкілля.

*Що для цього потрібно:*

Розроблення та ухвалення відповідних нормативно-правових актів для наділення відповідного контролюючого органа вищезгаданими повноваженнями та регламентації підстав і порядку реалізації таких повноважень.

*Можливі якісні зміни:*

У результаті запровадження зміни контролюючий орган буде наділений повноваженням оперативно реагувати на протиправну діяльність і зупиняти нанесення шкоди довкіллю. Відповідно обсяги заподіяної довкіллю шкоди будуть також меншими, що у свою чергу приведе до скорочення видатків з бюджету на усунення наслідків шкоди, заподіяної довкіллю.

*Зміна системи контролю*

*Опис зміни:*

Важливою передумовою настання відповідальності за екологічні правопорушення є дієва система контролю за дотриманням природоохоронних норм. Водночас контроль на сьогодні не виконує своїх функцій, що призводить до недієвості та ненастання відповідальності загалом.

Зміна передбачає реформування системи контролю за дотриманням природоохоронного законодавства в частині порядку здійснення заходів контролю, фіксації порушення та його обставин тощо.

*Що для цього потрібно:*

Впровадження варіанта публічної політики, пропонованої у зеленій книзі про контроль за станом довкілля<sup>23</sup>.

*Можливі якісні зміни:*

Зміна сприятиме створенню дієвої системи контролю у сфері охорони довкілля, а як наслідок – забезпеченню реальності настання відповідальності за порушення природоохоронного законодавства.

---

<sup>23</sup> URL: <http://epl.org.ua/ekoanalitika/>