

# БІЛА КНИГА ПРО ЮРИДИЧНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ

## Зміст

<b>РЕФОРМА, ПОТРІБНА УКРАЇНІ</b> .....	<b>1</b>
<b>1. ВСТУП</b> .....	<b>1</b>
<b>2. ВІД БЕЗДІЇ ДО РІШУЧИХ ЗМІН: ВАРІАНТИ РЕФОРМИ</b> .....	<b>5</b>
Варіант 1. Залишити систему юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля без змін.....	5
Варіант 2. Обмежитися змінами, запропонованими урядом .....	6
Варіант 3. Запровадити косметичні зміни існуючого інституту відповідальності у сфері охорони довкілля .....	6
Варіант 4. Частково змінити існуючий інститут відповідальності у сфері охорони довкілля .....	7
Варіант 5. Кардинальні зміни: запровадити нову філософію відповідальності за порушення природоохоронного законодавства та заподіяння шкоди довкіллю .....	7
<b>3. РЕАЛІСТИЧНИЙ ВАРІАНТ РЕФОРМИ</b> .....	<b>9</b>
<b>КАРТА РЕФОРМИ</b> .....	<b>10</b>
<b>1. НОВА МОДЕЛЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ</b> .....	<b>10</b>
<b>2. НЕОБХІДНІ ЗМІНИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ</b> .....	<b>15</b>
<b>3. РЕСУРСИ ТА ПРОЦЕДУРИ, НЕОБХІДНІ ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ</b> 18	
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>20</b>

## РЕФОРМА, ПОТРІБНА УКРАЇНІ

### 1. ВСТУП

За даними Всесвітньої організації охорони здоров'я за 2016 рік, Україна посідає четверте місце в Європі за кількістю смертей на 100 тисяч осіб (137 смертей) внаслідок забруднення повітря<sup>1</sup>. Для порівняння: у сусідніх Польщі та Словаччині цей показник становить відповідно 76 і 59 випадків, а у Австрії – лише 39 на 100 тисяч смертей. Проведені приватними лабораторіями у Київській області аналізи питної води із 15,6 тисяч проб води, відібраної із свердловин та колодязів регіону, у

відповідно 21% і 36% випадків показали, що вода забруднена. У Дніпропетровській області результати аналізів із півтори сотні свердловин показали, що вода забруднена у 71% із них<sup>2</sup>.

В Україні діють законодавчі акти, покликані регулювати суспільні відносини у сфері використання природних ресурсів та охороняти навколишнє природне середовище від забруднення і надмірного використання. Правила гри у цій сфері підкріплені встановленням відповідальності (кримінальної, адміністративної, цивільно-правової) за їх порушення, але не в достатній мірі. Сьогодні громадяни і бізнес постійно порушують екологічні норми, а держава не спроможна забезпечити їх належне виконання засобами юридичної відповідальності.

Безвідповідальне ставлення до природи призводить до погіршення якості водних ресурсів, атмосферного повітря, ґрунтів, а це у свою чергу – до втрат біорізноманіття. Така ситуація знижує можливості використання природних ресурсів в 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 відновиться. Окрім недоотримань до бюджету, держава стикається з проблемою додаткових видатків на усунення шкоди, заподіяної довкіллю, і на покращення умов життя населення в екологічно несприятливих регіонах. Через це втрати несе не тільки держава, але і кожен платник податків, який наповнює державний бюджет. У достатньо складних економічних умовах держава продовжує витратити та втратити мільйони однією рукою і брати кредити в міжнародних організацій іншою.

У кожній державі для охорони та збереження довкілля повинні існувати дієві механізми, які стимулюють дотримання, попереджають настання майбутніх порушень, 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 цього та інших порушників, а також відшкодування шкоди для відновлення становища, яке існувало до порушення, для компенсації зазнаних у результаті порушення втрат.

Кінцева мета юридичної відповідальності – зберегти чи відновити суспільне благо, на захист якого встановлювалося правове регулювання, у цьому випадку – захистити довкілля. В Україні на сьогодні інститут юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля не досягає своєї основної мети.

За офіційними даними Державної екологічної інспекції України про результати здійснення державного нагляду (контролю) за 2017 рік, загальна сума розрахованих збитків, заподіяних державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства, становила 379 млн грн. Разом з тим реально стягнуто збитків за заявленими претензіями та позовами на суму лише 62 млн грн (і це із урахуванням збитків за попередні роки), або лише 16%<sup>3</sup>. Тобто 84% усієї спричиненої довкіллю у 2017 році шкоди, приблизно 317 млн грн назавжди залишаться не відшкодовані порушниками і лягли на плечі платників податків. І це лише виявлені інспекцією випадки, скільки іще таких, що не потрапили в її пильне око.

Така сумна ситуація викликана низьким рівнем ефективності інституту юридичної відповідальності за екологічні правопорушення, яка

- залишає окремі порушення та окремих осіб безкарними;
- не накладає на порушників санкції, співмірні зі ступенем тяжкості протиправних діянь, достатні для зміни їхньої поведінки;
- не попереджає майбутні порушення;
- не забезпечує відновлення чи покращення довкілля, що постраждало внаслідок порушення.

Така ситуація стає можливою через відсутність реальних реформ галузі, і як наслідок – залишення інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля на рівні радянських підходів; низький рівень екологічної свідомості; непопулярність ідеї реформи екологічної відповідальності серед бізнесу та електорату; відсутність єдності політичних сил України у євроінтеграційних прагненнях держави.

**Однією із ключових проблем галузі є відсутність адміністративної та кримінальної відповідальності бізнесу у сфері охорони довкілля.** Вже понад чверть століття Україна розбудовує ринкову економіку. З 1992 року в державі приватизовано понад 132 тисячі

исячтизо<sup>4</sup>, значна частина яких є великими підприємства, які є і найбільшими забруднювачами довкілля. Створений у результаті приватизації та розвитку приватного підприємництва вагомий недержавний сектор економіки на сьогодні користується більшістю природних ресурсів загальнодержавного і місцевого значення.

Проте за українським законодавством підприємства-забруднювачі як юридичні особи не притягаються до кримінальної та адміністративної відповідальності у разі вчинення екологічних правопорушень. Натомість основні порушення природоохоронного та природоресурсного законодавства вчиняються саме у зв'язку із діяльністю юридичних осіб (проведення діяльності без відповідних дозвільних документів, здійснення викидів і скидів без відповідних дозволів, наднормативні викиди і скиди забруднюючих речовин у довкілля, незаконне розміщення відходів тощо). Відповідальність в окремих випадках несуть керівники таких підприємств, але розміри санкцій є мізерними у порівнянні із доходами, отриманими підприємствами, в тому числі за рахунок ігнорування екологічних вимог і нормативів. Ця модель державного управління збереглася ще з радянських часів, коли всі підприємства належали до державної чи комунальної форм власності й тому не було потреби карати їх суворими фінансовими чи організаційними санкціями. Внаслідок такої ситуації на сьогодні основні порушники, чийми діями довкіллю завдається найбільша шкода, фактично уникають покарання.

Подібний стан речей цілком влаштовує частину бізнесу, який, користуючись відсутністю реальної відповідальності, експлуатує довкілля для власного збагачення. Недієвий інститут відповідальності дає можливість безвідповідальному бізнесу безоплатно 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. Натомість екологічно свідомий бізнес програє у конкурентній боротьбі, адже аналогічні продукти, виготовлені із дотриманням вимог екологічного законодавства, стають на порядок дорожчими.

Із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом Україна зобов'язана транспонувати у своє законодавство двадцять дев'ять директив та регламентів у сфері охорони довкілля. Таке транспонування вимагає радикальних змін у всьому масиві екологічного законодавства. Проте реформи не дадуть багажного ефекту – покращення стану довкілля – якщо не будуть підкріплені належними і достатніми механізмами юридичної відповідальності.

Враховуючи ситуацію, що склалася, та історичний момент – час підготовки і впровадження прогресивних реформ у сфері охорони довкілля – **реформа інституту юридичної відповідальності не може більше відкладатися, повинна відбутися вже зараз і знайти своє відображення у відповідному секторальному законодавстві.**

## 2. ВІД БЕЗДІЇ ДО РІШУЧИХ ЗМІН: ВАРІАНТИ РЕФОРМИ

У 2017 році Міжнародна благодійна організація “Екологія-Право-Людина” підготувала Зелену книгу про юридичну відповідальність у сфері охорони довкілля<sup>5</sup>. У Зеленій книзі описано п'ять варіантів реформи у цій сфері із очікуваними результатами за кожним із варіантів, які коротко описані нижче. Варіанти сформовані таким чином, що кожен наступний включає всі заходи попереднього варіанта, а також власні додаткові заходи. Спектр можливих сценаріїв реформи охоплює варіанти залишення ситуації без змін, декілька проміжних підходів, а також максимальний ідеалістичний сценарій реформи.

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

Якщо відповідальність у сфері охорони довкілля залишити без змін, практично не відбуватиметься попередження настання екологічних правопорушень та негативного впливу на довкілля, левова частка шкоди, що заподіюється довкіллю, буде не відшкодованою, а забруднені чи втрачені елементи довкілля – не відновлені. Держава та населення продовжуватимуть нести економічні та ресурсні втрати, а через погіршення стану довкілля прогресивно знижуватиметься і рівень добробуту, життя та здоров'я населення.

Через те, що системні зміни в інституті відповідальності за екологічні правопорушення не відбуваються, держава щороку несе втрати. Так, за 2017 рік було відшкодовано лише 16% від загальної суми

обрахованої шкоди, заподіяної довкіллю. 317 млн грн назавжди залишилися не відшкодовані порушниками і лягли на плечі платників податків. При цьому паралельно Україна продовжує брати кредити у міжнародних фінансових інституцій, збільшуючи зовнішній борг держави. У тому ж 2017 році на запобігання та ліквідацію забруднення довкілля із зведеного бюджету було виділено понад 7 млрд 349 млн грн<sup>6</sup>.

## Варіант 2. Обмежитися змінами, запропонованими урядом

Згідно з Концепцією, реформування системи державного нагляду (контролю), затвердженою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 року № 616-р<sup>7</sup>, відсутність системи відповідальності суб'єктів господарювання призводить до низької ефективності і недієздатності Держекоінспекції. Концепція констатує необхідність створення дієвої системи притягнення до відповідальності за заподіяну шкоду навколишньому природному середовищу та відшкодування збитків. Цю проблему пропонуємо вирішити шляхом внесення змін до законодавства в частині посилення відповідальності за вчинення екологічних адміністративних правопорушень і злочинів, а також шляхом запровадження фінансових гарантій екологічної відповідальності.

Разом з тим лише підвищення міри відповідальності для фізичних осіб, без поширення адміністративної та кримінальної відповідальності на юридичних осіб, без налагодження механізму направлення коштів на відновлення чи покращення довкілля, яке постраждало в результаті екологічного правопорушення, не призведе до достатніх змін інституту відповідальності та не спричинить якісних позитивних наслідків для довкілля.

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

У цьому варіанті автори Зеленої книги пропонують суттєво вдосконалити механізм обрахунку, стягнення та використання коштів, отриманих як відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю у цивільно-правовому порядку. Суть реформи у цьому аспекті полягає у вдосконаленні існуючих та розробленні відсутніх методик обрахунку шкоди, що завдається довкіллю, та запровадженні механізмів направлення коштів, стягнутих як відшкодування шкоди, на реальне відновлення довкілля, що постраждало внаслідок екологічного правопорушення.

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

На додачу до заходів, передбачених третім варіантом, цей варіант пропонує якісно змінити існуючий інститут відповідальності у сфері охорони довкілля за рахунок розширення протиправних діянь (екологічних правопорушень та злочинів), що переслідуватимуться державою. На сьогодні гостро назріла необхідність криміналізації певних діянь (внесення змін до Кримінального кодексу України) та доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення, які у сфері екологічних правопорушень не переглядалися понад десятиліття.

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

П'ятий варіант реформи передбачає рішучу зміну філософії юридичної відповідальності у сфері довкілля таким чином, аби її механізми реально стимулювали дотримання встановлених правил поведінки, попереджали настання порушень та заподіяння шкоди довкіллю, у разі настання шкоди – забезпечували її невідворотне та повне відшкодування, а також відновлення елементів довкілля, що постраждали від протиправних дій чи бездіяльності. Реформа у цьому варіанті зменшить рівень негативного протиправного впливу на довкілля, а також суттєво знизить розміри втрат, яких зазнає держава та платники податків у зв'язку із необхідністю щорічно вирішувати екологічні проблеми, створені, але не вирішені реальними винуватцями.

Цей варіант реформи (окрім заходів, передбачених попереднім варіантом) включає поширення адміністративної та кримінальної відповідальності у сфері довкілля на юридичних осіб. На сьогодні в Україні лише фізичні особи притягаються до цих видів відповідальності за порушення природоохоронного законодавства. Це призводить до того, що фактичні порушники – підприємства та їхні власники ланцюжком адекватних негативних наслідків. Цей захід реформи передбачає системну реформу екологічного та дотичного законодавства, що дозволить притягати до адміністративної відповідальності та застосовувати заходи кримінально-правового характеру для корпоративних суб'єктів, що є звичайною практикою у будь-якій сучасній країні із ринковою економікою. Стягнуті в результаті застосування таких видів

відповідальності кошти (штрафи, неправомірно отримана вигода) пропонується направляти на відновлення та покращення стану довкілля, що постраждало внаслідок правопорушення чи злочину.

Не менш важливим заходом п'ятого варіанта реформи є надання контролюючому органу адміністративних повноважень із тимчасового зупинення діяльності, яка порушує вимоги природоохоронного законодавства. На сьогодні в Україні таким повноваженням наділений лише суд. Через це протиправна діяльність є тривалішою, а обсяги заподіяної шкоди – значно масштабнішими. Це впливає і на рівень витрат, які несе державний бюджет на усунення шкоди, заподіяної довкіллю. Зміна передбачає наділення органу, що здійснює екологічний контроль, правом оперативно та ефективно реагувати на очевидні порушення шляхом винесення рішення про тимчасове зупинення (призупинення) діяльності, яка порушує вимоги природоохоронного законодавства до усунення таких порушень. Така пропозиція базується знов ж таки на позитивному досвіді країн із розвиненою економікою та верховенством права.

Крім того, реформа юридичної відповідальності повинна відбуватися паралельно із реформою екологічного контролю. Важливою передумовою настання відповідальності за екологічні правопорушення є дієва система контролю за дотриманням природоохоронних норм. Зміна передбачає реформування системи контролю за дотриманням природоохоронного законодавства в частині порядку здійснення заходів контролю, фіксації порушення та його обставин тощо, як це запропоновано у Зеленій книзі Міжнародної благодійної організації “Екологія-Право-Людина” про контроль за станом довкілля<sup>8</sup>. Зміна сприятиме створенню дієвої системи контролю у сфері охорони довкілля, а як наслідок – забезпеченню реальності настання відповідальності за порушення природоохоронного законодавства.



### 3. РЕАЛІСТИЧНИЙ ВАРІАНТ РЕФОРМИ

На початку 2018 року запропоновані Зеленою книгою варіанти реформи юридичної відповідальності у сфері довкілля були обговорені із зацікавленими сторонами. Участь у консультаціях взяли представники Мінприроди України, державні екологічні інспектори, представники бізнесу, експертного та громадського середовища. Пройшовши консультації та протестувавши запропоновані Зеленою книгою варіанти реформи на різних зацікавлених сторонах, автори цього документа пропонують проводити реформу у варіанті чотири плюс, який охоплює всі заходи четвертого варіанта, а також окремі заходи варіанту п'ять. Інформація про заходи варіанта чотири плюс та його співвідношення із іншими запропонованими варіантами реформи наведена у табл. 1.

Таблиця 1. ВАРІАНТ 4 ПЛЮС

Варіант 5. Кардинальні зміни: запровадити нову філософію екологічного контролю та відповідальності за порушення природоохоронного законодавства							
Варіант 4. Частково змінити існуючий інститут відповідальності у сфері охорони довкілля							
Варіант 3. Запровадити косметичні зміни існуючого інституту відповідальності у сфері охорони довкілля							
Варіант 2. Запровадити пропонувані зміни, закріплені на державному рівні							
Захід	Підвищення розміру санкцій за екологічні правопорушення	Вдосконалення механізму обрахунку шкоди Вдосконалення механізму стягнення шкоди, заподіяної довкіллю	Направлення коштів, стягнутих у якості відшкодування шкоди, на відновлення довкілля	Розширення переліку протиправних діянь у сфері охорони довкілля	Поширення відповідальності юридичних осіб	Надання повноважень контролюючому органу з тимчасового припинення діяльності	Зміна системи контролю
Кроки, які необхідно вчинити	Внесення змін до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення у сфері охорони довкілля в частині підвищення розмірів санкцій.	Розробка нових та вдосконалення чинних методик обрахунку шкоди або зміна підходу та розробка низки актів, що встановлюють порядок обрахунку шкоди, виходячи із економічної вартості та витрат, необхідних на відновлення постраждалого елемента довкілля. Зниження фінансового тягаря та розширення кола осіб, що мають право ініціювати такі справи.	Внесення змін до Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", податкового та іншого законодавства, прийняття нормативно-правового акта про порядок використання коштів, отриманих за рахунок стягнень та відшкодування заподіяної довкіллю шкоди.	Прийняття нормативно-правового акту про криміналізацію певних видів діянь (внесення змін до Кримінального кодексу України) і про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.	Прийняття спеціального закону про встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення природоохоронного законодавства. Внесення змін до Кримінального Кодексу України з метою встановлення можливості застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб щодо злочинів у сфері охорони довкілля.	Прийняття нормативно-правових актів для наділення контролюючого органу з тимчасового припинення діяльності, щодо підстав та порядку їх реалізації.	Впровадження варіанту публічної політики, пропонуваної у зеленій книзі про контроль за станом довкілля, що передбачає кардинальну зміну філософії та методів системи екологічного контролю (Варіант 3).

Варіант чотири плюс було обрано з огляду на те, що розпочинати кардинальні зміни у цій сфері необхідно вже сьогодні. Особливо це актуально у зв'язку із тим, що інші реформи у сфері охорони довкілля та сталого розвитку (у сфері екологічних оцінок, моніторингу стану довкілля, поводження із відходами, екологічних мереж, інтегрованого управління

водними ресурсами тощо), які безпосередньо зараз відбуваються у державі, не будуть здатні належно спрацювати в умовах відсутності ефективної системи юридичної відповідальності.

Цей варіант реформи передбачає якісне покращення існуючих механізмів юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля, а саме – розширення переліку протиправних діянь (кримінальних та адміністративних), суттєве підвищення розміру санкцій за порушення природоохоронних норм, а також вдосконалення механізмів обрахунку та стягнення шкоди, заподіяної довкіллю. Також реформа у погодженому варіанті передбачає системну зміну традиційного погляду на суб'єкт адміністративної та кримінальної відповідальності, який зберігся із часів попереднього недемократичного режиму. Розширення адміністративної відповідальності на корпоративних суб'єктів та поширення заходів кримінально-правового характеру на юридичних осіб у зв'язку із вчиненням злочинів проти довкілля є ключовими реформаторськими заходами погодженого варіанта дії. Також було досягнуто згоди на закріплення механізмів направлення коштів, стягнених у результаті застосування заходів юридичної відповідальності на відновлення та покращення стану довкілля, що постраждало в результаті екологічного порушення.

## **КАРТА РЕФОРМИ**

### **1. НОВА МОДЕЛЬ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

Запропонована реформа юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля передбачає суттєві зміни до ключових галузевих актів по всій ієрархії екологічного законодавства, оскільки передбачає запровадження чітких і дієвих механізмів досягнення кінцевої мети юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля, яка полягає у збереженні чи відновленні навколишнього середовища чи його окремих складових. Крім того, суттєво розширюється спектр осіб, які можуть притягатися до такої відповідальності, тобто її суб'єктів, що тягне за собою зміни і до законодавчих актів інших галузей, зокрема кримінального та адміністративного права.

Схема нової моделі юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля та кроків для її досягнення відображена на схемі 1.



За результатами реформи до всіх трьох видів юридичної відповідальності (кримінальна, адміністративна та цивільно-правова) стане можливим притягати не лише фізичних, а й юридичних осіб. Притягнення до адміністративної відповідальності останніх стане можливим за рахунок ухвалення спеціального закону, який закріпить склади адміністративних правопорушень у сфері охорони довкілля, до відповіді за які притягатимуться юридичні особи, а також регламентуватиме процедури накладення такої відповідальності. Можливість застосування до корпоративних суб'єктів заходів кримінально-правового характеру стане можливим завдяки внесенню відповідних змін до Кримінального кодексу України. Реформа також передбачає розширення спектра протиправних діянь (правопорушень та злочинів) у сфері охорони довкілля для фізичних осіб, а також суттєве підвищення розмірів санкцій за такі порушення. Окремими заходами реформи передбачається впровадження механізмів направлення коштів, стягнутих в якості штрафів, відшкодування шкоди та неправомірно отриманої вигоди на відновлення та покращення складових довкілля, що

постраждали внаслідок вчиненого порушення. За рахунок запровадження цих механізмів очікується забезпечити досягнення кінцевої мети екологічної відповідальності – збереження та відновлення стану довкілля в інтересах сучасного і прийдешніх поколінь.

У результаті консультацій із зацікавленими сторонами було ідентифіковано, що поширення кримінальної відповідальності на бізнес на сьогодні не дасть бажаного ефекту через ненадання пересічними бізнес-структурами достатньої ваги корпоративній репутації. Була висловлена позиція про те, що опинившись перед загрозою кримінального переслідування юридична особа, яка не сильно дбає про довготривалу добру репутацію на ринку, передасть свої активи іншій новоствореній особі, чим фактично уникне відповідальності за кримінальним законом. Таким чином, було вирішено відкласти такий захід на подальшу перспективу. Тим не менше, у варіанті чотири плюс пропонується надати можливість накладати на юридичних осіб заходи кримінально-правового характеру у зв'язку із вчинення їхніми посадовими особами злочинів проти довкілля (штраф, конфіскація майна, ліквідація юридичної особи).

Також було вирішено у найближчій перспективі відмовитися від ідеї надання контролюючому природоохоронному органу повноваження призупиняти діяльність, яка провадиться із порушенням екологічних вимог, у адміністративному порядку (без звернення до суду), у зв'язку із відсутністю на сьогодні публічної інституції, здатної належно та із мінімальними корупційними ризиками виконувати таку функцію. Крім того, це питання потребує окремого глибокого вивчення контексту проблеми та можливих варіантів вирішення.

## 2. ЕТАПИ (БЛОКИ) РЕФОРМИ

Пропонований цим документом варіант реформи юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля рекомендується впроваджувати двома незалежними один від одного блоками (додатково дивись Таблицю 2). Блок перший передбачає внесення змін в діючі правові акти для вдосконалення працюючих механізмів юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля. Для впровадження цього блоку достатнім є залучення національних експертів у сфері екологічного права та проведення

консультацій із зацікавленими публічними і приватними суб'єктами в межах України. Другий блок включає розробку нового законодавства для врегулювання реформаторських аспектів юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля та узгодження його положень із чинними актами України. Для підготовки цих нормативних актів поряд із національними експертами обов'язковим є залучення іноземних фахівців. На етапі проектів актів цього блока наполегливо рекомендується отримати відгуки на них від відповідних компетентних органів та установ Європейського Союзу та Європейської економічної комісії. За наявності достатніх ресурсів такі блоки можна впроваджувати паралельно, у протилежному випадку – послідовно.

Таблиця 2. Розбивка заходів реформи юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля за блоками.

Блок 1. Внесення змін в існуючі правові рамки для вдосконалення працюючих механізмів юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля		
Зміна	Відповідальна особа	Заходи
Розширення переліку протиправних діянь у сфері охорони довкілля	Мінприроди, відповідні профільні комітети ВРУ, ВРУ	Доповнити Кримінальний кодекс України новими складами злочинів у сфері охорони довкілля
	Мінприроди, відповідні профільні комітети ВРУ, ВРУ	Доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення новими складами адміністративних правопорушень у сфері охорони довкілля
Посилення покарання за екологічні правопорушення	Мінприроди, відповідні профільні комітети ВРУ, ВРУ	Переглянути санкції Кримінального кодексу України за злочини у сфері охорони довкілля у бік збільшення
	Мінприроди, відповідні профільні комітети ВРУ, ВРУ	Кодекс України про адміністративні правопорушення переглянути на предмет санкцій за правопорушення у сфері охорони довкілля з метою суттєвого збільшення розмірів стягнень
Вдосконалення механізму обрахунку шкоди, заподіяної	Мінприроди, КМУ	Розробити нові та вдосконалити чинні методики

довкіллю		обрахунку шкоди, заподіяної довіллю, враховуючи економічну вартість та витрати, необхідні для відновлення постраждалих складових довілля
Вдосконалення механізму стягнення шкоди, заподіяної довіллю	Мінприроди, відповідні профільні комітети ВРУ, ВРУ	Внесення змін до галузевого Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” та інших актів з метою зниження фінансового тягара державної екологічної інспекції у зв’язку із поданням позовів на стягнення шкоди, заподіяної довіллю, а також розширення кола осіб, наділених правом подавати такі позови
Блок 2. Ухвалення нового законодавства для врегулювання реформаторських аспектів юридичної відповідальності у сфері охорони довілля		
Розширення відповідальності юридичних осіб	Мінприроди, відповідні профільні комітети ВРУ, ВРУ	Ухвалити спеціальний закон про відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища з метою закріпити перелік протиправних діянь, за які юридичні особи притягаються до адміністративної відповідальності за порушення природоохоронного законодавства, а також порядок притягнення до такої відповідальності
	Мінприроди, відповідні профільні комітети ВРУ, ВРУ	Внести зміни до Кримінального кодексу України з метою встановлення можливості застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб щодо злочинів у сфері охорони довілля
Направлення коштів, стягнутих в результаті застосування заходів юридичної відповідальності, на відновлення та покращення стану довілля	Мінприроди, КМУ, відповідні профільні комітети ВРУ, ВРУ	Внести зміни до податкового законодавства, ухвалити порядок використання коштів, отриманих за рахунок стягнень та відшкодування заподіяної довіллю шкоди та неправомірно отриманої вигоди
	Мінприроди, відповідні	Запровадити механізм впровадження екологічних

	профільні комітети ВРУ, ВРУ	заходів у рахунок штрафу за порушення вимог природоохоронного законодавства на підставі умов угоди про впровадження плану екологічних заходів.
--	-----------------------------	--

### 3. НЕОБХІДНІ ЗМІНИ ДО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ

Для реалізації реформи юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля необхідно розробити нові та внести зміни до зазначених нижче нормативно-правових актів:

1. Кримінальний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст. 131):

а) необхідно доповнити новими складами злочинів у сфері охорони довкілля. Особливої уваги слід надати екологічним злочинам, переслідування кримінальним законом яких впливає із міжнародних зобов'язань України;

б) переглянути санкції за злочини у сфері охорони довкілля, для того аби, де це необхідно, перевести окремі злочини у вищу категорію за ступенем тяжкості та загалом переглянути (у бік суттєвого збільшення) розміри штрафів та інших видів покарань за такі злочини;

в) внести зміни до відповідних статей кодексу з метою встановлення можливості застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб щодо злочинів у сфері охорони довкілля.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення України (Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122):

а) необхідно доповнити новими складами адміністративних правопорушень у сфері охорони довкілля;

б) переглянути санкції за правопорушення у сфері охорони довкілля з метою суттєвого збільшення розмірів штрафів за такі правопорушення.

3. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1991, № 41, ст. 546):

а) передбачити основним галузевим законом можливість притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності за порушення у сфері охорони довкілля;

б) виключити із закону перелік порушень у сфері охорони навколишнього природного середовища, оскільки такий уже і на сьогодні не корелюється із законами про адміністративну та кримінальну відповідальність, і тим більше стане неактуальним у світлі ухвалення нового закону про відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища;

в) передбачити поряд із обов'язком відшкодувати заподіяну шкоду довкіллю у повному розмірі, обов'язок (та процесуальні можливості для його примусового виконання) з відшкодування розміру отриманої неправомірної вигоди, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою внаслідок порушення чи невиконання вимог природоохоронного законодавства;

г) передбачити вимогу про направлення усіх коштів, акумульованих у зв'язку із застосуванням механізмів юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля (штрафи, суми відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, та отриманої неправомірної вигоди) на відновлення складових та покращення стану довкілля, які постраждали в наслідок протиправного діяння;

д) надати право та гарантії неурядовим природоохоронним (екологічним) організаціям ініціювати і проводити (аналогічно природоохоронному контролюючому органу) судові провадження з притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб, винних у вчиненні екологічних правопорушень.

#### 4. Бюджетний кодекс України:

а) скасувати положення про направлення коштів, що стягуються як відшкодування шкоди, що заподіюється довкіллю, до державного бюджету;

б) передбачити вимогу про направлення усіх коштів, акумульованих у зв'язку із застосуванням механізмів юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля (штрафи, суми відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю, та отриманої неправомірної вигоди) до спеціальних регіональних та місцевих фондів, кошти яких використовуватимуться на



відновлення складових та покращення стану довкілля, які постраждали внаслідок порушення екологічних норм.

5. Закон про відповідальність у сфері охорони навколишнього природного середовища (новий):

а) ухвалити новий спеціальний закон, яким передбачити склади адміністративних правопорушень у сфері охорони довкілля, суб'єктами відповідальності за які виступають юридичні особи;

б) прописуючи склади правопорушень, передбачити відповідальність юридичних осіб за порушення першочергово основних вимог природоохоронного законодавства в усіх галузях економіки, порушення яких потенційно несуть значну шкоду для довкілля. З метою полегшення тягаря для бізнесу реформою пропонується на короткострокову перспективу запровадити такі механізми саме для великого бізнесу і за найтяжчі порушення. У середньо-строковій та довгостроковій перспективі пропонується поступово доповнювати склади правопорушень із тим, аби зрештою покрити великий, середній і малий бізнес та усі порушення, що впливають із чинних природоохоронних вимог;

в) санкції за адміністративні правопорушення для юридичних осіб встановлювати у вигляді штрафів;

г) розміри штрафів встановити у кратному відношенні до мінімальної заробітної плати;

г) закріпити правило, за яким розмір штрафу не може бути меншим від подвійного розміру неправомірної вигоди, отриманої внаслідок порушення чи уникнення виконання природоохоронних вимог;

д) передбачити процедуру провадження у справах про накладення адміністративних стягнень на юридичних осіб у сфері охорони довкілля;

е) запровадити механізм впровадження порушником узгодженого із контролюючим органом плану екологічних заходів в рахунок штрафу за порушення вимог природоохоронного законодавства на підставі умов угоди про впровадження плану екологічних заходів, що затверджується судом, який розглядає справу про накладення адміністративного стягнення;

є) встановити правило, за яким провадження у справах про притягнення юридичних осіб до відповідальності у сфері охорони довкілля

здійснюється безкоштовно, тобто без сплати судового збору, як з боку контролюючого органу, що подає справу до суду, так і з боку юридичних осіб, що оскаржують рішення контролюючого органу чи судові рішення про накладення адміністративного стягнення;

ж) передбачити, що закон набуває чинності через 6 місяців із дня його офіційного опублікування, з метою надання можливості суспільству та бізнесу підготуватись до нових механізмів.

6. Акт про порядок використання коштів, отриманих за рахунок стягнень та відшкодування заподіяної довкіллю шкоди і неправомірно отриманої вигоди (новий):

а) розробити порядок використання коштів, отриманих за рахунок стягнень та відшкодування заподіяної довкіллю шкоди і неправомірно отриманої вигоди з тим, аби отримані в результаті застосування механізмів юридичної відповідальності кошти направлялися на відновлення чи покращення стану довкілля чи складових довкілля, що постраждали внаслідок порушення.

7. Методики та такси обрахунку шкоди, заподіяної довкіллю:

а) розробити нові та переглянути чинні методики обрахунку шкоди, заподіяної довкіллю, згідно з економічною вартістю складових довкілля, що постраждало внаслідок заподіяння шкоди, та витрат, необхідних для відновлення постраждалих складових довкілля.

8. Інші акти, розроблення чи внесення змін до яких буде викликано тим чи іншим способом реалізації вище перелічених змін до законодавства.

#### 4. РЕСУРСИ ТА ПРОЦЕДУРИ, НЕОБХІДНІ ДЛЯ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ

Реалізація реформи на етапі розробки нормативно-правової бази передбачає від 24 місяців на підготовку та узгодження із зацікавленими сторонами проектів нормативно-правових актів, а також додатково від 12 місяців на їх міжвідомче та міжфракційне погодження й ухвалення.

Для розробки проектів документів знадобиться від п'яти до восьми національних експертів та щонайменше два міжнародні експерти у галузі екологічного права.

Для обговорення розроблених експертами проектів нормативних актів необхідно буде привести щонайменше по два раунди консультацій із зацікавленими сторонами. До основних зацікавлених сторін у сфері реформування інституту юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля належать:

- неурядові природоохоронні організації;
- урядові природоохоронні та дотичні організації та установи, включаючи,
  - установи природно-заповідного фонду;
  - лісгоспи;
  - басейнові управління водними ресурсами;
- природоохоронні органи, включаючи,
  - Мінприроди України;
  - облдержадміністрації (відповідні департаменти екології);
  - Державне агентство водних ресурсів України;
  - Державне лісове агентство України;
  - Державна служба геології і надр України;
- органи контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, включаючи,
  - Державну екологічну інспекцію України та її органи на місцях;
  - інші органи державної влади;
  - органи місцевого самоврядування;
- правоохоронні органи, включаючи,
  - поліцію;
  - прикордонні і митні органи;
- органи прокуратури;
- Міністерство юстиції України;
- профільні комітети Верховної Ради України, включаючи,

- Комітет ВРУ з питань екологічної політики, природокористування та подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;
- Комітет ВРУ правової політики та правосуддя.

Розроблення необхідної нормативно-правової бази, а також проведення консультацій із зацікавленими сторонами та подальші просвітницькі і навчальні заходи становитимуть невелике навантаження на державний бюджет України в разі впровадження реформи за рахунок бюджетного фінансування. Крім того, враховуючи спрямованість і зв'язок цієї реформи із іншими реформами екологічного законодавства для фінансування її заходів імовірно вбачається залучення донорських коштів. З другого боку, запроваджуваний механізм підвищить рівень виконання вимог екологічного законодавства та покращить стан довкілля, що у свою чергу приведе до зниження обсягів видатків із державного та місцевих бюджетів, які щорічно витрачаються на екологічні потреби.

## ВИСНОВКИ

Сьогодні в Україні активно проводяться реформи у сфері охорони довкілля. На виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом нещодавно були ухвалені закони про оцінку впливу на довкілля та стратегічну екологічну оцінку. Після затвердження Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року розробляється новий рамковий закон про відходи, на основі якого буде переглядатися весь масив законодавчих актів у сфері поводження із відходами. Аналогічні процеси відбуваються у сферах управління водним господарством, екологічними мережами. Проте жодне нове правове регулювання, яким би прогресивним воно не було, не стане належно працювати в умовах відсутності ефективної системи державного примусу. Інститут екологічної відповідальності в Україні суттєво не змінювався із радянських часів, і через це не здатний гарантувати дотримання вимог природоохоронного законодавства в сучасних умовах ринкової економіки та досягнення своєї кінцевої мети – збереження чи відновлення довкілля чи окремих його складових.

Реформа юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля спрямована в першу чергу на те, аби її засобами стало можливим зберегти

чи відновити суспільне благо, захищати яке вона покликана, в нашому випадку – довкілля чи окремі його складові. Для цього пропонується внести зміни у відповідні нормативні акти, якими закріпити вимогу про направлення всіх коштів, акумульованих у зв'язку із застосуванням механізмів юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля (штрафи, суми відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю та отриманої неправомірної вигоди) на відновлення складових та покращення стану довкілля, які постраждали внаслідок протиправного діяння.

Усі три види юридичної відповідальності (кримінальна, адміністративна та цивільно-правова) поширюватимуться на бізнес. Притягнення до адміністративної відповідальності стане можливим за рахунок ухвалення спеціального закону, який закріпить склади адміністративних правопорушень у сфері охорони довкілля, до відповіді за які притягатимуться корпоративні суб'єкти, а також регламентуватиме процедури накладення такої відповідальності. Можливість застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру буде реалізована шляхом внесення відповідних змін до Кримінального кодексу України.

Заходами реформи передбачається також розширення переліку протиправних діянь (правопорушень та злочинів) у сфері охорони довкілля для фізичних осіб, а також суттєве підвищення розмірів санкцій за такі порушення для всього спектра суб'єктів. Цими заходами планується досягати іншої складової мети екологічної відповідальності, яка полягає у покаранні порушника, його виправленні, попередженні вчинення аналогічних порушень ним та іншими суб'єктами.

Впровадження реформи передбачає вдосконалення існуючого і розроблення декількох актів нового законодавства, проведення консультацій із зацікавленими сторонами, а також навчальні і просвітницькі заходи, що не потягне за собою високих фінансових витрат для держави чи донора. Проте результатами реформи юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля стане підвищення рівня виконання вимог екологічного законодавства приватними особами та бізнесом, а також поступове покращення стану довкілля. Це у свою чергу приведе до зниження обсягів видатків із державного та місцевих бюджетів, які щорічно витрачаються на екологічні потреби, знизиться

навантаження на платників податків і відпаде необхідність залучення кредитних коштів міжнародних фінансових установ у цю сферу.

---

<sup>1</sup>Mortality attributed to household and ambient air pollution. WHO. URL: <http://apps.who.int/gho/data/view.main.GSWCAH37v>

<sup>2</sup>Карта якості води. *WaterNet*. URL: <https://voda.org.ua/ua/region>

<sup>3</sup>Результати здійснення державного нагляду (контролю) за 2017 р. Державною екологічною інспекцією України. *Державна екологічна інспекція України*. URL: <http://dei.gov.ua/menyu-3/2011-12-19-07-30-27/2017/4286-rezultati-zdijsnennya-derzhavnogo-naglyadu-kontrolyu-za-2017-r.html>

<sup>4</sup>Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід приватизації державного майна у 2017 році. URL: [http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/zvit-2017-final\\_12577.pdf](http://www.spfu.gov.ua/userfiles/pdf/zvit-2017-final_12577.pdf)

<sup>5</sup>Зелена книга про юридичну відповідальність у сфері довкілля. *Екологія-Право-Людина*, 2018. URL:

<http://epl.org.ua/human-posts/zelena-knyga-pro-yurydychnu-vidpovidalnist-u-sferi-dovkillya/>

<sup>6</sup>Річний звіт про виконання Державного бюджету України за 2017 рік. URL:

<http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=400657>

<sup>7</sup>Розпорядження КМУ від 31 травня 2017 р. № 616-р про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. URL:

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

<sup>8</sup>Зелена книга про контроль за станом довкілля. *Екологія-Право-Людина*, 2017. URL: <http://epl.org.ua/ekoanalitika/>