



**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Аналітична записка





Аналітична записка про юридичну відповідальність

Кожна держава повинна мати ефективні механізми у сфері охорони та збереження навколишнього середовища, які сприяють дотриманню законодавства, запобігають майбутнім порушенням, забезпечують відшкодування завданої шкоди. Одним із механізмів забезпечення дотримання екологічних норм є екологічна відповідальність, яка є реальною, пропорційною та адекватною шкоді, завданій довкіллю. Кінцевою метою юридичної відповідальності є збереження або відновлення суспільного блага, для захисту якого встановлено правове регулювання, у даному випадку – охорона довкілля. На сьогодні юридична відповідальність у сфері охорони довкілля не досягає своєї мети.

1. Проблеми галузі з 2014 року

Україна є незалежною державою вже чверть століття. Однак, інститут екологічної відповідальності не зазнав істотних змін з радянських часів. Як така вона не забезпечує дотримання вимог екологічного законодавства в сучасних умовах ринкової економіки та досягнення своєї мети – збереження чи відновлення довкілля чи окремих його складових.

Визначальним чинником екологічного менеджменту в Україні є відсутність достатнього рівня екологічної культури. Як наслідок, пересічні громадяни не поділяють навіть елементарних уявлень про екологічні закони та збитки, завдані порушенням цих законів природі, економіці та здоров'ю населення. У поєднанні зі складною економічною ситуацією це сприяє процвітанню незаконного видобутку бурштину, видобутку інших корисних копалин, незаконним рубкам тощо.

Політики та чиновники є причетними до великого бізнесу і рідко зацікавлені в ефективному інституті екологічної відповідальності. З іншого боку, спроби застосувати жорсткіші покарання за найчастіші екологічні правопорушення, вчинені фізичними особами, негативно сприймаються виборцями, тому політики не люблять їх.

2. Успіхи реформи з 2014 року

У 2014 році Україна підписала з Європейським Союзом Угоду про асоціацію. Ця угода наголошує на сталому розвитку, обґрунтованому та раціональному використанні природних ресурсів, першочерговому відшкодуванні екологічної шкоди та сплаті штрафів тими, хто забруднює навколишнє середовище. У сфері охорони довкілля Угода покладає на Україну низку зобов'язань, серед яких, зокрема, інституційна реформа для забезпечення реального виконання та імплементації екологічного законодавства, яка має передбачати реформування інститутів юридичної відповідальності та екологічного контролю. На жаль, певні політичні сили в парламенті та уряді перешкоджають реалізації євроінтеграційної політики та законодавства, і станом на 2018 рік багато зобов'язань в рамках Угоди про захист довкілля залишаються невиконаними або не виконані належним чином.

У 2018 р. Мінприроди запропонувало законопроект, який, серед іншого, посилює штрафи за деякі екологічні правопорушення, проте цей законопроект досі не був розглянутий у парламенті.

3. Наступні кроки у реформуванні галузі

Реформа екологічної відповідальності має на меті, насамперед, забезпечити засоби та можливості для збереження чи відновлення суспільного добробуту, який вона покликана захищати, у даному випадку – довкілля чи окремих його компонентів. З огляду на це

пропонується внести зміни до відповідних нормативно-правових актів, які б закріпили вимогу спрямовувати всі кошти, накопичені в результаті застосування механізмів юридичної відповідальності у сфері охорони довкілля (штрафи, відшкодування шкоди, завданого довкіллю та вигоди, отриманої незаконним шляхом) при відновленні компонентів та покращенні стану довкілля, постраждалого внаслідок протиправних дій.

Усі три види юридичної відповідальності (кримінальна, адміністративна та цивільно-правова) також поширюватимуться на підприємницьку діяльність. Притягнення до адміністративної відповідальності стане можливим завдяки прийняттю спеціального закону, який закріпить склад адміністративних правопорушень у сфері охорони довкілля, за які будуть притягуватися юридичні особи, а також регулюватиме порядок стягнення такої відповідальності. Можливість застосування заходів кримінально-правового характеру (штраф, арешт майна, ліквідація юридичної особи) до юридичних осіб за злочини проти довкілля, вчинені їхніми посадовими особами, буде забезпечена через внесення змін до Кримінального кодексу України.

Заходи в рамках реформи також передбачають розширення переліку протиправних дій (правопорушень і злочинів) у сфері охорони довкілля для фізичних осіб, а також значне підвищення рівня покарань за такі правопорушення для всього кола суб'єктів. Ці дії спрямовані на досягнення ще однієї складової мети екологічної відповідальності, а саме: покарання порушника, його виправлення, запобігання вчиненню подібних правопорушень ним та іншими суб'єктами.

Реалізація реформи передбачає покращення чинного законодавства та розробку деяких нових законодавчих актів, проведення консультацій із зацікавленими сторонами, а також навчання та просвітницьку діяльність, що не призведе до суттєвих витрат для держави чи донора. Проте реформування екологічної відповідальності призведе до підвищення рівня дотримання вимог природоохоронного законодавства приватними суб'єктами та суб'єктами господарювання, а також поступовим покращенням стану довкілля. Це, у свою чергу, призведе до скорочення витрат державного та місцевих бюджетів, які щорічно витрачаються на екологічні потреби, зменшення навантаження на платників податків та необхідності залучення у сферу кредитування міжнародних фінансових установ.

У результаті консультацій із зацікавленими сторонами було виявлено, що поширення кримінальної відповідальності на бізнес наразі не дасть бажаного ефекту через те, що звичайні бізнес-структури не надають значного значення корпоративній репутації. Була висловлена думка, що під загрозою кримінального переслідування юридична особа, яка не надто дбає про довготривалу репутацію на ринку, передасть свої активи іншій новоствореній юридичній особі, фактично ухиляючись від кримінальної відповідальності.

Також було прийнято рішення відхилити ідею найближчим часом надання контролюючому природоохоронному органу права припиняти діяльність, що ведеться з порушенням екологічних вимог, в адміністративному порядку (без звернення до суду), у зв'язку з відсутністю на даний момент державного органу, який здатний гідно виконувати цю функцію та з мінімальними корупційними ризиками.

4. Ціна нероблення (нездійснення реформи)

Нині в Україні активно впроваджуються галузеві реформи у сфері охорони довкілля. Нещодавно прийнято нові закони про оцінку впливу на довкілля та стратегічну екологічну оцінку. Зараз розробляється нова законодавча база щодо поводження з відходами. Проте жодне нове правове регулювання, яким би прогресивним воно не було, не функціонуватиме належним чином в умовах відсутності ефективної системи державного контролю та відповідальності.

Збереження екологічної відповідальності в її нинішньому стані призведе до подальшого забруднення та деградації довкілля, а також до непоправної втрати його цінних компонентів. Це вплине на життя та здоров'я населення, а також на фінансове становище держави. 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 повітря¹. Для порівняння, у сусідніх Польщі та Словаччині ця цифра становить відповідно 76 та 59 випадків, а в Австрії – лише 39 із 100 тисяч смертей. Аналіз питної води, проведений приватними лабораторіями Київської області, показав, що із 15,6 тис. проб води, відібраних із

обласних водогонів та колодязів області, відповідно у 21% та 36% випадків вода була забруднена. У Дніпропетровській області результати аналізу близько ста п'ятдесяти водозаборів показали, що вода забруднена у 71% з них.ⁱⁱ

5. Вплив запропонованих змін на кожного громадянина як «кінцевого споживача»

Від реформованої екологічної відповідальності виграють як пересічні громадяни, так і порушники екологічного законодавства. У довгостроковій перспективі впровадження реформи дозволить їм жити в здоровому середовищі та користуватися різноманітними екологічними послугами. Орієнтація економіки на сталий розвиток компенсує будь-яку тимчасову втрату доходу, який раніше отримувався шляхом недотримання екологічних норм.

ⁱ Смертність, пов'язана з забрудненням повітря в побуті та навколишньому середовищі - ВООЗ,

<http://apps.who.int/gho/data/view.main.GSWCAH37v>

ⁱⁱ Карта якості води, WaterNet, <https://voda.org.ua/ua/region>