

Я. Герасименко, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Деякі проблеми юридичної відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд України

Сучасні демократичні перетворення в нашій країні неминуче торкаються питань вирішення складних екологічних проблем, пов'язаних із частішими проявами заподіяння шкоди природі взагалі, окремим природним компонентам або життю і здоров'ю людини, зокрема, внаслідок забруднення довкілля у зв'язку з господарською діяльністю, або ж унаслідок стихійних явищ, викликаних значним техногенним впливом на довкілля.

Такі питання мають вирішуватися у межах рішучих кроків з проведення виваженої правової реформи, спрямованої на ефективну адаптацію національних норм права до стандартів міжнародного та європейського екологічного законодавства.

Проблемам юридичної відповідальності за порушення екологічного законодавства присвятили свої дослідження В. І. Андрейцев, В. Д. Басай, С. Б. Гавриш, В. В. Костицький, І. А. Куян, В. Л. Мунтян, Б. Г. Розовський, Н. І. Титова, Ю. С. Шемшученко та інші вчені.

Про наявність будь-якого правопорушення, у тому числі й екологічного, можна говорити лише тоді, коли є всі елементи, з яких воно складається: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Склад правопорушення являє собою систему ознак протиправної поведінки, необхідних і достатніх для притягнення до юридичної відповідальності.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства — це різновид юридичної відповідальності, що полягає в накладенні на винну особу специфічного обов'язку зазнавати відповідних обмежень особистого або майнового характеру за вчинене правопорушення відповідно до санкції порушеної норми права. Так, згідно з Конституцією України (ст. 66) кожний зобов'язаний не заподіювати шкоду природі¹.

¹ Конституція України : прийнята Законом України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

Невиконання цього конституційного обов'язку спричиняє для винної особи несприятливі наслідки правового характеру.

Відповідальність за порушення екологічного законодавства є важливою складовою правового забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування, відтворення екологічних об'єктів і охорони навколишнього природного середовища. Шляхом її застосування реалізується державний примус до виконання екологічних вимог. Відповідальність за порушення екологічного законодавства завжди безпосередньо пов'язана з негативними правовими наслідками як результатом неправомірних дій винної особи.

Екологічне законодавство закріплює перелік земельних, водних, лісових, атмосфероповітряних, фауністичних, флористичних правопорушень, порушень законодавства про надра, про режим територій та об'єктів ПЗФ, інших природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, тощо. Так, ст. 64 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» виділяє такі види порушень у цій галузі (за видами протиправної поведінки):

- 1) нецільове використання територій та об'єктів ПЗФ, порушення вимог проектів створення та організації цих територій;
- 2) здійснення в межах територій та об'єктів ПЗФ, їх охоронних зон забороненої господарської діяльності;
- 3) організація на територіях та об'єктах ПЗФ, в їх охоронних зонах господарської діяльності без попереднього проведення екологічної експертизи або з порушенням її висновків;
- 4) невжиття заходів щодо профілактики і ліквідації екологічних наслідків аварій та іншого шкідливого впливу на території та об'єкти ПЗФ;
- 5) порушення строків і порядку розгляду клопотань про створення територій та об'єктів ПЗФ;
- 6) порушення вимог щодо використання територій та об'єктів ПЗФ;
- 7) перевищення допустимих хімічних, фізичних, біотичних та інших впливів і антропогенних навантажень, порушення вимог наданих дозволів на використання територій та об'єктів ПЗФ;
- 8) псування, пошкодження чи знищення природних комплексів територій та об'єктів ПЗФ та зарезервованих для включення до його складу;
- 9) самочинна зміна меж, відведення територій та об'єктів ПЗФ для інших потреб.

Єдиною підставою юридичної відповідальності за порушення режиму охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду є

правопорушення у цій галузі, яке є різновидом екологічних правопорушень.

Порушення правового режиму охорони територій та об'єктів ПЗФ України можна визначити як протиправне, вчинене право- та дієздатним суб'єктом, як правило, винне діяння (дія чи бездіяльність), що посягає на порядок організації, охорони, ефективного використання ПЗФ України, відтворення його природних комплексів та об'єктів, унаслідок чого їм завдається шкода (або створюється реальна загроза її заподіяння), за вчинення якої законодавством передбачено юридичну відповідальність¹.

Чинне екологічне законодавство України закріплює чотири «класичні» види юридичної відповідальності: дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову і кримінальну відповідальність (ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»², ст. 64 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»³ та ін.).

Відповідальність за порушення екологічного законодавства полягає у застосуванні до порушників уповноваженими органами і посадовими особами заходів примусового впливу⁴. Серед негативних правових наслідків розуміють також примусове припинення права власності на природні ресурси або права природокористування. Крім того, законом передбачені дисциплінарні стягнення, адміністративні і кримінально-правові санкції, відшкодування збитків, заподіяних порушенням екологічного законодавства.

Особливість цивільно-правової відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд України полягає насамперед у тому, що вона трансформувалася в майнову (таксову) відповідальність⁵. Це пояснюється тим, що «правовідносини з використання природних об'єктів, — як відзначала С. М. Кравченко, — не є тотож-

¹ Див.: Ковтун О. М. Відповідальність у системі правових гарантій ефективності охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України / О. М. Ковтун // Проблеми права та правоохоронної діяльності. – № 1. – Донецьк, 2005. – С. 183–191.

² Про охорону навколишнього середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

³ Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

⁴ Див.: Гетьман А. П. Екологічне право України в запитаннях та відповідях : навч. посіб. / А. П. Гетьман, М. В. Шульга, Г. В. Анісімова, А. К. Соколова. – Х., 2008. – 480 с.

⁵ Див.: Ковтун О. М. Деякі аспекти юридичної відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд України / О. М. Ковтун // Вісн. Акад. праці та соц. відносин Федерації профспілок України. – 2001. – № 3. – 153–157.

ними цивільно-правовим і мають суттєву специфіку, яка зумовлена особливим значенням природних об'єктів, неможливістю швидкого штучного їх відтворення, складністю факторів, що становлять зміст позитивної шкоди, віддаленістю прояву екологічної шкоди в часі і просторі, недержаних доходів від втрати або пошкодження об'єктів природи, витрат на їх відновлення тощо»¹.

Шкода, яка завдається порушенням екологічного законодавства, як справедливо зазначає В. Д. Басай, із цивільно-правовим поняттям «збитків» не збігається, є складнішою, більшою за розміром². До її структури входять і такі негативні майнові наслідки, як невикористані витрати, які раніше були вкладені в об'єкти природи, та необхідні витрати на відновлення об'єкта довкілля. За нормами цивільного законодавства стягнути їх неможливо, бо підрахунок цих витрат можливий лише за допомогою спеціальних такс або методик, характерних для екологічного законодавства. Ю. С. Шемшученко вважає, що розмір такс значною мірою визначається на основі емпіричних рішень і вищий за реальні збитки³.

Адміністративна відповідальність пов'язана із застосуванням уповноваженими органами і посадовими особами адміністративних стягнень до суб'єктів, винних у вчиненні адміністративного проступку у сфері екологічної безпеки, природокористування й охорони навколишнього природного середовища. Ця відповідальність застосовується в адміністративному, а іноді у судовому порядку і її застосування не пов'язане із підрахунком збитків, вона покладається на винних осіб лише за ті проступки, що не є суспільно небезпечними і передбачені чинним адміністративним законодавством. Адміністративні заходи впливу на правопорушників стимулюють дотримання ними природоохоронних вимог і правил.

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності встановлений КУпАП, який екологічним адміністративним проступкам присвячує окрему главу.

Відповідно до адміністративного законодавства за вчинення екологічного правопорушення застосовується одне з таких стягнень:

¹ Кравченко С. Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства / С. Н. Кравченко. – Львов, 1979. – С. 63–64.

² Басай В. Д. Відшкодування шкоди, заподіяними екологічними правопорушеннями : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / В. Д. Басай. – Львів, 1996. – С. 5.

³ Шемшученко Ю. С. Правовые проблемы экологии / Ю. С. Шемшученко. – Киев, 1989. – С. 194.

штраф; попередження; конфіскація предметів, що були знаряддям правопорушення, або безпосередніх об'єктів правопорушення; позбавлення права займатися діяльністю, пов'язаною з деякими видами використання природних ресурсів і охорони довкілля.

Адміністративним правопорушенням у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури присвячена 7 глава КУпАП. Ця глава містить 53 статті, лише одна з яких (ст. 91) має безпосереднім об'єктом протиправного посягання території та об'єкти природно-заповідного фонду. Ще три статті (ч. 2 ст. 77¹, ч. 2 ст. 88¹ і ч. 2 ст. 85) вчинення протиправних діянь на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду розглядають як кваліфікуючі ознаки правопорушення.

За порушення екологічного законодавства можлива й кримінальна відповідальність, яка передбачена чинним Кримінальним кодексом України і застосовується тільки судами за здійснення суспільно небезпечних екологічних правопорушень, тобто злочинів. Відповідні статті, якими встановлено кримінальну відповідальність за конкретні порушення екологічного законодавства, зосереджені у розділі 9 «Злочини проти навколишнього середовища» Кримінального кодексу України. Серед них розрізняють, зокрема, злочини проти екологічної безпеки, злочини у сфері землекористування, охорони надр, атмосферного повітря, водних ресурсів, лісокористування, охорони рослинного і тваринного світу та ін.

Об'єктом злочину, передбаченого ст. 252 КК України, є суспільні відносини з приводу охорони, збереження та використання територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду. Зі змісту цієї статті зрозуміло, що предметом злочинного посягання є території та об'єкти природно-заповідного фонду, які є головною складовою у системі природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні.

Об'єктивна сторона розглядуваного злочину включає різні засоби впливу, які ведуть до знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду. Суб'єктивна сторона передбаченого ст. 252 КК України злочину характеризується умислом (прямим і непрямим). Окремі природні ресурси, що знаходяться в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, є предметом злочинних посягань згідно з ч. 1 ст. 240 (корисні копалини, крім загальнопоширених), ст. 246 (дерева і чагарники у лісах,

захисних та інших лісових насадженнях), ч. 1 ст. 248 (мисливські тварини, що знаходяться у стані природної волі або утримуються за напіввільних умов). Порушення встановлених правил охорони надр, якщо це створило небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля, а також незаконне видобування корисних копалин, крім загальнопоширених, на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду КК України відносить до кваліфікуючих ознак злочину (ч. 2 ст. 240).

Порушення тих самих правил природокористування й охорони навколишнього середовища або здійснення аналогічних протиправних дій тягнуть в одних випадках кримінальну, в інших — адміністративну відповідальність. Розмежувальним критерієм злочинів і адміністративних проступків виступає ступінь суспільної небезпеки. Крім того, враховуються також конкретні обставини правопорушень: вид і розмір заподіяної шкоди, конкретні наслідки і т. ін.

Законодавством України не зовсім вдало трактується розмежування за об'єктивною стороною адміністративно і кримінально караного незаконного полювання. Наприклад ч. 2 ст. 85 КУпАП встановлюється відповідальність за полювання в «заборонених місцях», а ч. 1 ст. 248 КК України — за полювання в «заповідниках або на інших територіях та об'єктах природно-заповідного фонду» (які є одним із видів «заборонених місць»). Це призводить до того, що незаконне полювання на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду розцінюється на практиці як адміністративний проступок і тягне за собою адміністративну відповідальність за ч. 2 ст. 85 КУпАП.

У тих випадках, коли за екологічні правопорушення не настає ні кримінальна, ні адміністративна відповідальність, можливе настання дисциплінарної відповідальності. Вона застосовується на підставі загальних норм трудового законодавства за дисциплінарні проступки екологічного характеру. Суб'єктами такої відповідальності виступають працівники підприємств, установ і організацій, а також відповідні посадові особи.

Однією із проблем юридичної відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд є відсутність чіткого узгодження гіпотез і диспозицій норм про відповідальність, що містяться у Законі України «Про природно-заповідний фонд України», із санкціями, що містяться в КУпАП та КК України. Так, ні КУпАП, ні КК України не передбачають санкцій за порушення строків і порядку розгляду клопотань про створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду

(ст. 64 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»), відведення територій та об'єктів природно-заповідного фонду для інших потреб.

На мою думку, доцільно, щоб термін «екологічна відповідальність» відповідав би галузевій належності такого виду відповідальності, яка за своєю суттю, характером державно-правових санкцій визнавалася б превентивною та цивільно-правовою, компенсаційною. Термін «екологічна шкода» враховував би наслідки правопорушення (забруднення навколишнього природного середовища; знищення, пошкодження, нерациональне використання природних ресурсів; руйнування природних екологічних систем тощо), якими може заподіюватися шкода навколишньому природному середовищу чи його компонентам, а через них — життю і здоров'ю громадян чи їх майну.

Важливого значення в аспекті юридичної відповідальності набуває також компенсація шкоди за порушення законодавства про природно-заповідний фонд. У спеціальній літературі «компенсація» розглядається, по-перше: як сукупність дій, спрямованих на зниження негативного ефекту господарської або іншої діяльності на той чи інший вид природного ресурсу та, по-друге, як складова частина природоохоронних заходів, обсяг і зміст яких планують на стадії підготовки такої господарської чи іншої діяльності¹. Таке значення дозволяє розглядати компенсацію шкоди у регулятивних екологічних правовідносинах як відповідний процес, у межах якого здійснюються природоохоронні заходи зобов'язаними на це суб'єктами, сфера діяльності яких пов'язана з негативними впливами на навколишнє природне середовище. Таким суб'єктом виступає й держава, особливо у сфері забезпечення екологічної безпеки від природних стихійних явищ, або у випадках заподіяння шкоди навколишньому природному середовищу, життю і здоров'ю громадян від небезпечних аварій, катастроф, що відбулися на державному чи іншому підприємстві за умови, коли само підприємство фінансово не здатне компенсувати усі заподіяні збитки і втрати.

У такому значенні компенсація шкоди є основною ознакою так званої компенсаційної екологічної відповідальності, у межах якої передбачається залік попередження екологічної шкоди в ринковій діяльності. На відміну від мети загальної матеріальної відповідальності, яка має справу з претензіями (заявами) постраждалої від незаконної дії особи, врівноважити матеріальний стан потерпілого, метою компенсаційної екологічної відповідальності є мінімізація заподіяння майбутньої шкоди².

¹ Экологический энциклопедический словарь. – М., 1990. – Ст. 325.

² Там само. – Ст. 324.

Застосування такої відповідальності передбачає досягнення чотирьох результатів: а) гарантування постраждалій особі компенсації економічної шкоди; б) збереження навколишнього середовища шляхом відшкодування шкоди винною особою; в) стимулювання відповідальної сторони здійснювати превентивні і передбачувані заходи, такі як аналіз ризику, екоаудит, системи природоохоронного управління, з тим, щоб уникнути надмірних витрат; г) забезпечення принципу «забруднювач платить»¹. Такі правові ідеї відповідають і міжнародним та європейським принципам², а їх актуальність правового опосередкування є беззаперечною.

Закон Німеччини про екологічну відповідальність від 10 грудня 1990 р. у ст. 3 визначає, що шкода, яка може виникати внаслідок впливу на навколишнє середовище, — це така шкода, яка спричиняється речовинами, вібраціями, шумами, тиском, випромінюванням, газами, парами, теплом, які поширюються у ґрунті, повітрі або воді. Така шкода може включати смерть особи, тілесні ушкодження чи завдання шкоди здоров'ю або її майну.

Закон не встановлює інші характеристики шкоди, лише вказує, що власник такого об'єкта зобов'язаний компенсувати потерпілій особі шкоду, якої вона зазнала. Можна припустити, що потерпіла особа вправі вимагати як відшкодування заподіяних майнових збитків, так і компенсувати моральну шкоду.

На рівні Європейського Союзу для визначення поняття та обсягів компенсації екологічної шкоди важливо враховувати положення Директиви ЄП і РЄ від 21 квітня 2004 р. № 2004/35/СЕ «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію заподіяної навколишньому середовищу шкоди»³.

Отже, ця Директива спрямована на охорону виключно навколишнього середовища як основи життєдіяльності, тобто біологічного різноманіття, вод і ґрунтів.

Положення зазначеної Директиви ЄС доцільно було б адаптувати у правову систему України⁴, що, з одного боку, наблизило б процедури

¹ Экологический энциклопедический словарь. – М., 1990. – Ст. 753–754.

² Право Европейского Союза : учеб. для вузов / под ред. С. Ю. Кашкина. – М., 2004. – Ст. 756.

³ Official journal of the European Union. 30.4.2004. L 143/56-143/74

⁴ Про затвердження Загальнодержавної Програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

входження нашої країни до європейської спільноти, з другого — дозволило б найбільш цивілізованими та ефективними засобами забезпечувати систему попередження й ліквідації шкоди, заподіяної навколишньому середовищу.

Із викладеного вище слід зробити висновок, що інститут відповідальності за порушення законодавства про природно-заповідний фонд потребує удосконалення.