



Інформаційно-дослідницький центр Верховної Ради України

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЄС ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАБРУДНЕННЯ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ, ВОДНИХ І ЗЕМЕЛЬНИХ РЕСУРСІВ НЕБЕЗПЕЧНИМИ ВИКИДАМИ ВІД ДІЯЛЬНОСТІ МЕТАЛУРГІЙНИХ КОМБІНАТІВ

2020

Довідки надаються народним депутатам України протягом двох тижнів з моменту отримання запиту. Через десять днів з моменту надання інформаційної довідки, за погодженням із замовником, вона публікується на веб-сайті ІДЦ. Інформація про те, хто замовив довідку, є конфіденційною.

Замовити інформаційну довідку можна через он-лайн форму за наступним посиланням

<https://forms.gle/trY3XtQMbUAEguNE8> чи QR-кодом.

Телефон для довідок: +380 50 443 61 97



Інформаційна довідка

Імплементация законодавства ЄС щодо відповідальності за забруднення атмосферного повітря, водних і земельних ресурсів небезпечними викидами від діяльності металургійних комбінатів

Суб'єкти та відповідальність за порушення законодавства щодо екологічних забруднень.

Суб'єктами при кваліфікації злочинів проти довкілля в Україні можуть бути особи, які досягли 16-річного віку. У випадках притягнення до кримінальної відповідальності за ці злочини службових осіб, які вчинили їх із використанням свого службового становища, їхні дії за наявності до того підстав мають кваліфікуватися також за відповідними статтями ККУ, якими передбачено відповідальність за злочини у сфері службової діяльності, крім ч. 2 ст. 248 ККУ. У разі, коли злочин проти довкілля був безпосередньо пов'язаний із посадою, яку обіймала винна особа, або діяльністю, якою вона займалася, суди відповідно до ст. 55 ККУ мають обговорювати питання про необхідність застосування до засудженого додаткового покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Суб'єкт багатьох злочинів проти довкілля є спеціальним. Його ознаки можуть прямо називатись у диспозиціях відповідних статей (наприклад, вчинення злочину службовою особою (ст. 238 ККУ) або особою, спеціально відповідальною за інформування належних адресатів про забруднення моря (ч. 3 ст. 243 ККУ) чи впливати з їх змісту (зокрема, суб'єктом злочину за ст. 236 ККУ може бути лише особа, зобов'язана дотримуватись правил екологічної безпеки під час виконання своєї діяльності). Інші злочини проти довкілля (зокрема, передбачені статтями 242, 246, 248 ККУ) можуть вчинятись будь-якою особою, наділеною ознаками загального суб'єкту злочину.

Відповідальність юридичних осіб, які скоїли екологічний злочин (*конфіскація майна чи штраф*) не виключає можливості переслідування фізичних осіб (ст. 9 Конвенції про захист довкілля засобами кримінального законодавства ETS 172) і не вважається подвійною відповідальністю.

Англо-американська правова система, прецедентними рішеннями суду, доводить той факт, (залежно від тяжкості злочину), що навіть після понесення покарання юридичною особою (ліквідація, припинення виробництва сплата штрафу), до відповідальності можна притягнути вищі органи управління й їх керівників, в разі доведення їхньої участі у визначенні напрямків діяльності юридичної особи.

Про відповідальність держави за дотримання прав людини, зокрема, підприємствами, йдеться у Керівних принципах ООН щодо бізнесу і прав людини 2011 року. У Принципі 1 йдеться про те, що **держави повинні захищати права людини від порушень третіми сторонами у межах своєї території та або юрисдикції**, включаючи підприємства. Це вимагає прийняття необхідних заходів, спрямованих на запобігання, розслідування та покарання за такі правопорушення та відшкодування нанесеної шкоди за допомогою ефективних політик, законодавства, нормативного регулювання та судочинства. У Принципі 2 йдеться про те, що держави повинні чітко заявити свої очікування щодо дотримання прав людини від усіх підприємств, які доміцільовані на їх території та/або перебувають під їх юрисдикцією, у діяльності таких структур. Керівних принципах йдеться про зобов'язання підприємствам дотримуватись прав людини, що означає, зокрема, уникати порушення прав людини інших і усувати несприятливий вплив на права людини, який зумовлює їх діяльність (Принцип 11). Ця відповідальність існує незалежно від обов'язку дотримуватись національних законів та норм.

Корпоративна відповідальність підприємств у сфері прав людини згідно Керівних принципів, зокрема, на принципі належної обачності, реалізація якого полягає в оцінці реальних та

потенційних впливів на права людини, урахування результатів оцінювання та вжиття заходів на підставі отриманих ї висновків, відстеження змін та поширення інформації усунення наслідків (Принцип 17). *Корпоративна екологічна відповідальність* орієнтує бізнес-структури на те, що має існувати глобальна відповідальність перед екологічною системою планети, а це означає відповідальність кожної окремої, як виробничої, так і невиробничої, організації за стан довкілля. *Держави притягаються до відповідальності через те, що не змогли захистити жителів певної території від проблем, завданих навколишньому середовищу та здоров'ю населення через діяльність господарюючих суб'єктів.* Держава також може нести відповідальність через нездатність вчасно поінформувати місцеве населення про вірогідність нещасних випадків через ту чи іншу господарську діяльність.

Відповідно, на суб'єктів господарювання покладаються зобов'язання:

1) діяти у межах законів, правил, адміністративних практик у країнах, де вони працюють, з урахуванням відповідних міжнародних угод, принципів, цілей, стандартів і беручи до уваги необхідність захисту навколишнього середовища, громадського здоров'я, безпеки, і в цілому вести свою діяльність так, щоб забезпечити більш широку ціль стійкого розвитку;

2) створити і підтримувати систему екологічного управління, у тому числі:

a) збирати й здійснювати оцінку адекватної і своєчасної інформації про стан навколишнього середовища, про вплив на нього їх діяльності;

b) встановлювати вимірювані цілі і, де це можливо, цілі, спрямовані на покращення стану навколишнього середовища;

c) здійснювати регулярний моніторинг і перевірку прогресу щодо наближення до поставлених цілей у сфері захисту навколишнього середовища, здоров'я і безпеки.

При застосуванні до юридичної особи заходів кримінально-правового впливу, не визнаючи при цьому останню суб'єктом злочину, вбачається розмежування понять «суб'єкт злочину» та «суб'єкт кримінальної відповідальності».

Визнання юридичної особи суб'єктом злочину не в повному обсязі відповідає традиційній кримінально-правовій доктрині індивідуальної винної відповідальності, зміст якої передбачає цілеспрямоване усвідомлення суб'єктивного (психічного) ставлення суб'єкта до злочинного діяння та його наслідків. Тобто, тільки при наявності вини вчинене діяння набуває ознаки суспільної небезпеки. Крім того, відповідно до одного з видів теорії сутності юридичної особи (теорія фікції), юридична особа виступає штучним суб'єктом права, а тому не володіє психікою. Окрім того, юридична особа як цілісне утворення володіє свідомістю та волею, представленими консолідованими відповідним чином свідомістю та волею її учасників, а тому відповідати керівникам, за злочини більшості юридичної особи-неправильно.

Тому, в польському законодавстві запроваджено інститут кримінальної відповідальності юридичних осіб за екологічні злочини, де окрім санкцій, передбачених Конвенцією CETS 172 та Рамковими Рішеннями Ради ЄС 2003/80 JHA, - **відповідно до положень Закону Республіки Польща «Про відповідальність колективних утворень за дії, заборонені під загрозою покарання» від 28.10.2002 року, встановлюються обмеження для юридичної особи** - доведення вироку до відома громадськості, також заборону на: рекламу господарської діяльності, продуктів та послуг, використання грантів, субсидій або інших форм державної допомоги, отримання державних контрактів, ліквідація, заборона займатися професійною або громадською діяльністю строком до 5 років або безстроково, судовий нагляд строком до 5 років; закриття відокремлених підрозділів підприємства, які були визнані винними в скоєнні екологічних злочинів, строком до 5 років або безстроково, виключення з участі в договорах, укладених від імені держави строком до 5 років або безстроково, заборона на звернення з

публічними пропозиціями щодо розміщення вкладів та цінних паперів строком до 5 років або безстроково; заборона емісії цінних паперів в передбачених законом випадках строком до 5 років, конфіскація майна. Так, за вчинення злочину на колективний суб'єкт накладається штраф у розмірі до 10% доходу, передбаченого у приписах про податок на дохід юридичних осіб, який отриманий за рік, що передує року прийняття судового рішення. Якщо такий дохід менший 1 млн злотих, то штраф визначається у розмірі до 10% видатків колективного суб'єкта у році, який передує рокові прийняття судового рішення. У будь-якому з перелічених випадків розмір штрафу не може бути менший за 5 тис. злотих (ст. 7 Закону)

Широко практикується **майнова відповідальність**, яка передбачає покладання на громадян і на установи обов'язків відшкодувати збитки, заподіяні природі чи екологічним правам людини.

Види відшкодувань конкретизовані й закріплені у відповідних законодавствах (земельному, лісовому, водному, охороні рослинного і тваринного світу). Дедалі більшої чинності в цивілізованих країнах набуває здійснення права на компенсацію за шкоду, завдану здоров'ю і майну громадян. Проте практично здійснення цього права пов'язане з великими труднощами, бо далеко не завжди вдається визначити конкретного винуватця збитків.

В кодексах ряду країн і міжнародному праві з'явилося поняття «компенсаційної відповідальності» на додаток до загальної відповідальності, що ґрунтується на концепції провини (що має три умови: біологічну, психологічну та нормативну) (**щодо юридичних осіб, закріпленої в Директиві ЄС 2004/35/ЄС і звучить як «забруднювач платить»**). Принцип (концепція) «забруднювач платить» у випадку екологічної відповідальності передбачає обов'язок відповідального оператора, діяльністю якого спричинена екологічна шкода чи існує неминуча загроза її настання, вжити запобіжні та відновлювані заходи й оплатити витрати на їх проведення. У розвинутих країнах (Франції, Швеції, Швейцарії та ін.) існує сувора система штрафів, розмір яких залежить від кількості викинутих у повітря забруднювачів. За шведським законодавством лише фізичні особи можуть бути суб'єктами злочину. Однак КК Швеції передбачає систему санкцій, які можуть бути застосовані до юридичної особи. Якщо злочин був учинений через грубе ігнорування обов'язків або якщо юридична особа не вжила заходів щодо запобігання злочину, то компанію можна покарати «корпоративним» штрафом (секція 7 гл. 36 КК Швеції). При цьому ідентифікування винної фізичної особи не є обов'язковою умовою накладення покарання на юридичну особу. Не підлягає відповідальності юридична особа, якщо злочин був скерований безпосередньо на неї. До юридичної особи може бути застосовано єдиний вид покарання – корпоративний штраф у розмірі від 1100 до 330 000 євро.

Основні міжнародно-правові акти у сфері охорони навколишнього середовища

1. Конвенція про захист довкілля засобами кримінального законодавства №172 ETS від 1998 р. (ст. 6 санкції за екологічні правопорушення).

Кожна Сторона згідно з відповідними міжнародними документами вживає належних заходів, які можуть бути необхідними для покарання правопорушень, установлених відповідно до статей 2 й 3, кримінальними санкціями, що враховують серйозний характер цих правопорушень. Такі санкції повинні передбачати позбавлення волі та накладення штрафів санкції та можуть уключати відновлення довкілля).

2. Конвенція про цивільну відповідальність за шкоду, завдану в результаті діяльності, небезпечної для навколишнього середовища (Конвенція Лугано, 1993р.)

Конвенція Лугано передбачає сувору відповідальність за шкоду, завдану діями, небезпечними для навколишнього середовища, у тому числі діями, здійснюваними державними органами. Її

дія охоплює собою екологічні ризики, небезпечні речовини, генетично модифіковані організми, небезпечні мікроорганізми і відходи. Відповідальність, згідно із підходом, запропонованим Конвенцією, покладається на оператора діяльності, який визначається як особа, яка здійснює контроль за небезпечною діяльністю. При цьому під «особою» розуміється будь-яка особа, партнерство або орган, діяльність яких регулюється приватним або публічним правом, у тому числі таким оператором може виступати держава або її підрозділ. Конвенція встановлює правила визначення причинно-наслідкового зв'язку між діями і негативними наслідками, вирішує питання тягаря доведення, передбачає солідарну відповідальність за множинні джерела причинно-наслідкових зв'язків.

3. Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані, до якої Україна приєдналася в 1980 р. (з протоколам Про обмеження викидів окислів азоту або їх транскордонних потоків, Про транскордонне забруднення повітря на великі відстані).

4. Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій, підписана в 1992 р.

5. Директиви Європейського Союзу:

2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи (визначає алгоритми, за якими повинен здійснюватися моніторинг якості повітря)

2010/75/ЄС про контроль та запобігання промислового забруднення (спрямована на модернізацію підприємств. Запобігання промислового забруднення досягається завдяки тому, що об'єм дозволених викидів буде розраховуватись з розрахунку, що підприємство використовує найкращі доступні технології, а отже і має менший екологічний вплив. Крім того, в рамках Директиви передбачено посилення ролі громадськості в процесі визначення умов дозволів, та в процесі їх дотримання).

Практика ЄСПЛ у сфері охорони навколишнього середовища

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод безпосередньо не закріплює право на безпечне довкілля, однак питання захисту довкілля та вплив екологічних факторів на людину все частіше стають предметом розгляду ЄСПЛ.

Рішення ЄСПЛ формують судову практику, відповідно до якої визнається, що забруднення навколишнього середовища є причиною порушення основних прав громадян, таких як право на життя, на повагу до приватного та сімейного життя. Найбільш типовими проблемами забезпечення доступу громадян до правосуддя з питань захисту довкілля є: недотримання термінів розгляду справ; значні судові витрати (мити у майнових позовах, оплата експертизи та експертних послуг, оплата правової допомоги); відсутність можливості отримати кваліфіковану правову та експертну допомогу; недостатня обізнаність суддів про законодавство в галузі охорони довкілля (особливо міжнародних угод) і про права громадян та неурядових організацій у цій сфері; «вузька» процесуальна правоздатність громадськості (особливо в контексті можливостей оскарження громадськістю в судовому порядку порушень природоохоронного законодавства та звернень з позовами на захист інтересів необмеженого кола осіб).

У практиці ЄСПЛ питання захисту екологічних прав та довкілля знайшло своє відображення, зокрема у справах, по яких було встановлено порушення права на життя (*Стаття 2 Конвенції*), права на повагу до приватного і сімейного життя (*Стаття 8 Конвенції*), права на мирне володіння майном (*Стаття 1 Протоколу 1*), права на справедливий судовий розгляд (*Стаття 6 Конвенції*), права на справедливий засіб правового захисту (*Стаття 13 Конвенції*) і права на свободу вираження поглядів (*Стаття 10 Конвенції*).

Право на життя є першим матеріальним правом, закріпленим Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Вперше питання про порушення права на життя у зв'язку із негативними факторами навколишнього природного середовища було порушено ЄСПЛ у справі **«Гуерра та інші проти Італії» (Case of Guerra and Others v. Italy)** (заява №14967/89, [рішення від 19.02.1998](#)). Заявники у даній справі жили на відстані одного кілометра від фабрики з виробництва мінеральних добрив. За час роботи фабрики на ній неодноразово ставалися аварії, найбільша із яких призвела до значного викиду забруднюючих речовин в атмосферне повітря, через що півтори сотні осіб були госпіталізовані із важким отруєнням миш'яком. Заявники стверджували, що відсутність практичних заходів зі зменшення рівня забруднення та високий ризик аварій, пов'язаний із діяльністю фабрики, порушували їхнє право на повагу до життя та фізичну недоторканність (статті 2 та 8 Конвенції). Вони також скаржилися на те, що відповідні органи влади не поінформували громадськість про ризики та про порядок дій в разі виникнення серйозної аварії, що порушило їхнє право на свободу інформації (стаття 10 Конвенції). Розглянувши факти у цій справі суд не знайшов порушень статей 2 та 10, натомість постановив про порушення статті 8 Конвенції.

Особливу увагу у цьому рішенні ЄСПЛ звернув на дотримання принципу субсидіарності, згідно з яким передбачається, що встановлення порядку забезпечення екологічних прав покладається саме на державу, адже саме держава у цій справі не забезпечила місцеве населення інформацією про ризики, які пов'язані з діяльністю хімічного заводу, а також не передбачила процедури отримання інформації та порядку відшкодування збитків у разі настання аварії.

Також цікавим прикладом захисту екологічних прав людини є **справа [«Хаттон та інші проти Сполученого Королівства»](#)**, яка стосувалася шумового забруднення в безпосередній близькості від лондонського аеропорту Хітроу і, зокрема адекватності дослідження, проведеного владою до впровадження системи квот шуму. Європейський суд вирішив, що мало місце порушення як статті 8, так і статті 13 Європейської конвенції. Суд посилався на право захисту приватності через нанесення екологічної шкоди. Так, шум від нічного повітряного руху в аеропорту Хітроу порушив право на недоторканність приватного життя і недоторканність житла та сімей мешканців прилеглих районів відповідно до статті 8 Конвенції. Також було встановлено порушення права на доступ до ефективних засобів правового захисту у відповідності зі статтею 13 Конвенції на підставі того, що суди Великобританії не забезпечили достатнього судового захисту.

На сьогодні ЄСПЛ розглянув і декілька справ проти України, що стосувалися охорони довкілля. Рішень таких є небагато, але вони особливо цінні. Зокрема, **це справи «Дубецька та інші проти України» (заява №30499/03, рішення від 10.02.2011), «Гримковська проти України» (заява № 38182/03, рішення від 21.07.2011) та «Дземюк проти України» (заява № 42488/02, рішення від 04.09.2014).**

У справі «Дубецька та інші проти України» заявники із присілку Вільшина (Львівська область) постійно скаржились органам державної влади на шкоду, яка завдавалась їхньому здоров'ю та житлу внаслідок екологічного забруднення, спричиненого діяльністю збагачувальної фабрики «Червоноградська». Погоджуючись з наявністю серйозного шкідливого впливу діяльності цієї фабрики на життя заявників, органи державної влади неодноразово вирішували, що заявників необхідно пересилити з забрудненої території. Однак жодне таке рішення виконано не було.

В даній справі, на думку ЄСПЛ, є достатньо сильний зв'язок між забруднюючими викидами та державою, щоб постало питання відповідальності держави за статтею 8 Конвенції. ЄСПЛ вважає, що коли йдеться про широкі межі розсуду, надані державам в контексті їхніх екологічних зобов'язань за статтею 8 Конвенції, встановлення загального права заявника на

безоплатне нове житло за рахунок держави було б перебільшенням. Проте скарги заявників за статтею 8 також могли бути вирішені належним розв'язанням екологічних проблем. Загалом вбачається, що протягом всього періоду, що розглядається, і шахта, і фабрика здійснювали діяльність не у відповідності з застосованими положеннями національного екологічного законодавства та уряд не зміг ані сприяти переселенню заявників, ані забезпечити функціонуючу політику, щоб захистити їх від екологічних ризиків, пов'язаних з постійним проживанням у безпосередній близькості до вказаних промислових підприємств. Такі дії складають порушення статті 8 Конвенції.

У справі «Гримковська проти України» Суд зазначив, що органи влади перед тим, як будувати автомобільну дорогу, не провели належних досліджень, які б надавали оцінку дотримання встановлених екологічних норм та можливість зацікавленим сторонам представити свої думки з цього приводу. В подальшому влада виявилась неспроможною належно врегулювати проблеми, пов'язані з негативним впливом від дороги на мешканців вулиці, вздовж якої було збудовано автомагістраль. В результаті Суд дійшов висновку про те, що Україною не було дотримано мінімальні гарантії, спрямовані на забезпечення справедливого балансу між інтересами заявниці та інтересами суспільства.

Зазначене свідчить про те, що в Україні існують певні прогалини в законодавстві щодо попередження проблем, пов'язаних із захистом права людини на безпечне довкілля. Тому національні суди повинні враховувати практику ЄСПЛ для вирішення проблем захисту екологічних прав людини на національному рівні.

Разом з тим у своїх рішеннях ЄСПЛ також зазначає, що не може бути обґрунтованої скарги за статтею 8 Конвенції, якщо шкода, стосовно якої подається скарга, є незначною у порівнянні з екологічними ризиками, притаманними життю в кожному сучасному місті. Що стосується погіршення стану здоров'я, то важко відрізнити вплив екологічних ризиків від впливу інших відповідних факторів, таких як вік, професія або особистий спосіб життя. Стосовно загального контексту довкілля, то немає сумнівів у тому, що сильне забруднення води та ґрунту може негативно вплинути на громадське здоров'я загалом та погіршити якість життя особи, але його фактичний вплив у кожному окремому випадку неможливо визначити у кількісному вираженні. «Якість життя», власне, є суб'єктивною характеристикою, яка не піддається точному визначенню.

Тому в *кожному конкретному випадку національні суди повинні детально встановлювати фактичні обставини справи та для визначення того, чи несе держава відповідальність за статтею 8 Конвенції*, встановити, чи була ситуація результатом раптового та несподіваного повороту подій або, навпаки, існувала давно і була добре відома державним органам влади; чи була держава або чи мала вона бути обізнаною, що небезпека або шкідливий вплив зачіпали приватне життя заявника, і до якої міри заявник сприяв створенню цієї ситуації для себе і був у змозі виправити її без надмірних витрат. Також суд повинен оцінити, чи провели органи влади достатні попередні дослідження для оцінки ризику запланованої потенційно небезпечної діяльності та чи розробили вони адекватну політику щодо підприємств-забруднювачів на підставі доступної інформації, а також, чи було цю політику вчасно реалізовано.

Щодо суб'єктів права звернення, до ЄСПЛ може звернутися *кожна особа, яка вважає, що вона особисто і безпосередньо стала потерпілою від порушень прав і свобод, гарантій, зазначених у Конвенції або в Протоколах до неї*.

Терміном «потерпілий» у статті 34 Конвенції позначається особа або особи, що є прямо чи непрямо потерпілими від оскаржуваного порушення. Таким чином, стаття 34 Конвенції стосується не лише особи або осіб, що прямо потерпіли від оскаржуваного правопорушення, а й також будь-якого непрямо потерпілого, якому це порушення могло завдати збитків або

який має серйозний особистий інтерес щодо його припинення. Поняття «потерпілий» тлумачиться автономно і незалежно від національних норм, що стосуються зацікавленості або здатності до подання позову, навіть якщо ЄСПЛ доводиться взяти до уваги той факт, що заявник був стороною у національному провадженні. Це поняття не передбачає наявності шкоди. Заявником може бути і юридична особа, об'єднання громадян, у випадку порушення прав таких суб'єктів.

Є винятки, коли ЄСПЛ приймав до розгляду заяви громадських організацій, які не були потерпілими від порушень.

Вперше такий крок був зроблений Судом [у справі](#) Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox — Collectif Stop Melox et Mox v. France (рішення від 12.06.2007), у якій Суд підтримав, що пункт 1 статті 6 Конвенції повинен застосовуватися до процедур, які ініційовані асоціаціями із захисту довкілля, які не ідентифікують себе як асоціації місцевого населення, що мають на меті захист прав та інтересів своїх членів. ЄСПЛ визнав, що ціллю цих спірних процедур є захист загального інтересу, а процес, ініційований заявником-асоціацією, має достатній зв'язок із правом, яким вона наділена як юридична особа (наприклад, право на інформацію, право на участь в процесі прийняття рішень) для того, щоб ст. 6 Конвенції була застосована.