

Совгіра С.В., Гензьора Т.М., Гончаренко В.Г.

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Різке підвищення енергетичної потужності і технічної оснащеності людини докорінно змінило її можливості і масштаби впливу на природу. Практично в усьому світі загострюється екологічна обстановка, виснажуються запаси природних ресурсів, забруднюється природне середовище, погіршується здоров'я людей.

Масштабність екологічних правопорушень викликає особливу тривогу не тільки в Україні, але і у всьому світі, про що свідчать прийняті міжнародні документи.

Так, 1966 року прийнято Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (п. 2 ст. 11), в якому закріплюється необхідність «домагатися найбільш ефективного освоєння і використання природних ресурсів» [5, с. 466].

Пізніше в Віденській декларації і Програмі дій, прийнятими Всесвітньою конференцією з прав людини в 1993 р., у ст. 11 вказується на неприпустимість забруднення навколишнього середовища [5, с. 524].

До числа основних міжнародних документів з охорони навколишнього середовища належать також Всесвітня хартія природи, прийнята 37-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН [5, с. 465], яка поклала на всі держави відповідальність за збереження планети та її довкілля та Декларація з навколишнього середовища і розвитку, прийнята Конференцією ООН в Ріо-де-Жанейро +14 1992 р. Конференція (ст. ст. 1, 3, 7 декларації) встановила, що для досягнення сталого розвитку захист навколишнього середовища повинен складати невід'ємну частину процесу розвитку і не може розглядатися у відриві від нього [5, с. 135].

У Декларації, зокрема, підкреслюється, що всі держави мають право використовувати свої природні багатства, проводити власну політику з питань навколишнього середовища, але вони повинні нести відповідальність перед іншими державами за діяльність на своїй території, що завдає шкоди навколишньому середовищу в інших країнах, інформувати їх про потенційно можливі і ті, що відбулися техногенні і природні катастрофи, нарощувати ефективність природоохоронного законодавства, сприяти недопущенню на території інших держав діяльності, яка може завдавати серйозної шкоди довкіллю або здоров'ю людей.

Відмінності між кримінально-правовими нормами, що охороняють навколишнє середовище, обумовлені також відмінностями в механізмах притягнення до кримінальної відповідальності в різних країнах з однаковим рівнем розвитку національної економіки, і як наслідок, неоднаковим розвитком законодавства, що стоїть на захисті навколишнього середовища.

Необхідно зазначити, що розпочате в середині минулого століття міжнародне співробітництво у цій сфері значною мірою сприяло зближенню на основі вироблених міжнародно-правових норм різних країн, їх внутрішнього кримінального законодавства, покликаного захищати навколишнє середовище.

Особливий інтерес до вивчення особливостей притягнення до кримінальної відповідальності за порушення відносин у сфері охорони навколишнього природного середовища викликає законодавство економічно розвинених країн, таких як США, Японія, Німеччина, Франція, Великобританія. Одночасно ними накопичений великий досвід створення законодавства про охорону навколишнього середовища. Це пов'язано, насамперед, з тим, що в цих країнах високорозвинена промисловість, сільське господарство, транспорт, енергетика. Саме це і є основним чинником негативного впливу на стан навколишнього середовища. Уже в 60 - х рр. стан навколишнього середовища в них оцінювався як кризовий.

Захист вод і атмосферного повітря від забруднення вирішувався шляхом прийняття актів органами місцевого самоврядування. У деяких державах закони приймалися на національному рівні. Прикладом може служити Закон Великобританії «Про лужне та інші види виробництва» (1863 р.), який передбачав регулювання охорони атмосферного повітря від забруднення хімічними підприємствами, або Закон Франції, який регулював розміщення промислових підприємств з урахуванням їх екологічної небезпеки (1917 р.). Першим актом законодавства про охорону навколишнього середовища Нідерландів став Закон про шкідливість (1875 р.), який і зараз є основою природоохоронної політики регіональної влади.

Поряд з національними законами та підзаконними актами, джерелами права є також правила, рішення і директиви Європейського союзу. Характерним для держав-членів Європейського Союзу є законодавче, а в окремих випадках, конституційне закріплення таких складових:

- основних положень (принципів), що закріплюють пріоритет екологічних інтересів громадян;
- права громадян на сприятливе (здорове) навколишнє (природне) середовище;
- права на вільний доступ до екологічної інформації;
- екологічні обов'язки громадян;
- можливості захисту екологічних прав шляхом оскарження рішень і дій в галузі охорони навколишнього природного середовища, так в судовому порядку.

Механізм правового регулювання включає вимоги до випробувань токсичних речовин, їх виробництва, зберігання, транспортування, використання й знешкодження. Масштаби виробництва небезпечних промислових відходів, а також заподіяння реальної і потенційної шкоди навколишньому середовищу при неправомірному поводженні з ними зумовили прийняття у багатьох державах спеціальних законів про зберігання, використання і утилізацію відходів. Це: Закон про утилізацію відходів

(Японія, 1971 р.), Закон про зберігання отруйних відходів (Великобританія, 1972 р.), Закон про уникнення і видалення відходів (ФРН, 1972 р.), Закон про збереження та переробку сировинних ресурсів (США, 1976 р.), Закон про скиди в океан (США, 1972 р.), Закон про національну політику США в галузі охорони навколишнього середовища, який поклав на Президента США обов'язок підготовки та надання щорічної доповіді про якість навколишнього середовища. Аналогічні закони були прийняті і в інших країнах.

Треба визнати, що законодавче регулювання охорони навколишнього середовища в ряді країн досить детально розписано на законодавчому рівні. У той же час є й особливості правового регулювання в даній сфері. Так, наприклад, в Нідерландах національне законодавство традиційно носить рамковий характер.

Органам виконавчої влади надані широкі повноваження, розвивати і деталізувати у своїх постановах загальні положення законів. Однак, дотримання практично будь-якої екологічної норми можна забезпечити за допомогою відповідних санкцій. Разом з тим в Нідерландах діє найбільш розвинена в Європі нормативна структура охорони ґрунту і підземних вод. Ключове значення має Закон про захист ґрунту, прийнятий відповідно до директиви «Про захист підземних вод». На основі цього закону вперше в 1987 р. прийнято «Голландський список». Він заснований на принципі багатофункціональності та містить чіткі стандарти допустимості забруднення навколишнього середовища.

Найбільш важливим правовим документом для дотримання екологічного законодавства за допомогою норм кримінального права є Закон про екологічні злочини, який передбачає такі санкції, як ув'язнення, штрафи, тимчасове закриття підприємств або введення тимчасового адміністративного контролю, а також опублікування судового рішення.

Крім того, можуть бути вжиті заходи по усуненню завданих довіклію збитків та конфіскація доходів отриманих у результаті кримінально діяння. Для розслідування таких злочинів в Нідерландах, відповідно до

національного природоохоронного плану, прийнятого в 1989 р., створена регіональна правоохоронна група. Поліція Нідерландів в структурі загальної служби має відділ особливих законів, одним з напрямів, діяльності якого є контроль за дотриманням екологічного законодавства [4].

За останні 35 років у Франції був прийнятий пакет нормативно-правових документів в галузі забезпечення екологічної безпеки та охорони навколишнього середовища. Основним з них є Закон «Про охорону навколишнього середовища» 1976 р. (з подальшими змінами), який містить основні принципи охорони навколишнього середовища, включаючи положення про значущість міжнародних договорів для розвитку та формування екологічного французького законодавства.

Важливим аспектом охорони навколишнього середовища є промислова безпека. Так, відповідно до Закону Франції 1976 р. «Про зареєстровані установки» здійснюється адміністративний контроль промислових об'єктів і окремих установок, що є потенційними джерелами забруднення навколишнього середовища. Мета Закону – забезпечення промислової безпеки та попередження аварій на об'єктах, що відносяться до категорії небезпечних виробництв.

До нормативних правових документів в галузі охорони навколишнього середовища також відноситься Закон «Про відходи» (1996 р.) та інші закони, що встановлюють кримінальну відповідальність за діяльність без необхідного дозволу, за незаявлену діяльність або за неправильне тлумачення відповідних положень дозволу. Але, перш за все, вони стосуються підвищення допустимих рівнів забруднення або відсутності очисних установок.

У Німеччині охорона навколишнього середовища здійснюється законодавчими актами, як на загальнофедеральному рівні, так і на рівні регіональних земель. Всі підприємства Німеччини зобов'язані здійснювати запропоновані федеральними та земельними законами належні заходи щодо захисту навколишнього середовища. Налагоджений внутрішній контроль на

підприємствах усіх галузей промисловості допомагає звести до мінімуму дії злочинців. У разі порушення приписів в справу вступає кримінальне законодавство. У 1980 р. в кримінальний кодекс Німеччини внесено зміни. Так, Законом 1980 р. узагальнені найважливіші кримінально-правові норми екологічного права у розділі 28 (§§ 321-330), при одночасному розширенні кримінально-правового захисту навколишнього середовища.

Екологічні злочини були особливо виділені серед господарських злочинів [9]. В основному при притягненні до кримінальної відповідальності покарання призначається у вигляді штрафів, а якщо призначається позбавлення волі, то як правило, виноситься умовно.

Поряд з екологічними злочинами, включеними до Кримінального кодексу Німеччини, кримінальна відповідальність за такі злочини є і в інших законах. Так, наприклад, в поліцейській кримінальній статистиці реєструються злочини, включені в закон про відповідність продовольчих товарів вимогам гігієни та якості, в закон про ліки і в закон про виробництво винних виробів, закон про охорону природи тварин, закон про захист рослин.

У зв'язку з цим обов'язок за притягнення до відповідальності лежить не тільки на поліцейських органах, але й на інших державних органах. Це підтверджують і автори ряду робіт про екологічну злочинність. Наприклад, Т. Юрген пише, що розкриття екологічних злочинів залежить не стільки від поліції, скільки від органів державної влади, компетентних в галузі екологічного контролю. Він стверджує, що необхідний «систематичний, постійний контроль за зливом відходів у річки і моря, постійний контроль над викидами з очисних установок і установок для спалювання відходів, зокрема радіоактивних відходів» [10, с. 102].

У США на варті охорони навколишнього середовища стоїть 9 федеральних законів, крім них в 50 штатах є свої закони, а також діють нормативні документи з охорони навколишнього середовища на рівні міста і округу. Так, Закон про консервацію та відновлення ресурсів був прийнятий в 1976 р. Він стосується шкідливих відходів, регламентує діяльність

виробників відходів, перевізників, власників та тих, хто відповідальний за зберігання, належну утилізацію і захоронення. Виробники та перевізники повинні дотримуватися певних стандартів при поводженні з цими відходами і заповнювати спеціальні форми, які дозволяють простежити за рухом відходів від місця їхнього вироблення до місця переробки, зберігання та знищення.

Ще один закон США, на наш погляд, є одним з основних у сфері захисту навколишнього середовища від забруднення – це Закон про контроль над токсичними речовинами, основною метою якого є запобігання виробництву або імпорту нових хімічних речовин, які завдають шкоди навколишньому середовищу. Тому особливим засобом контролю за безпечним видаленням небезпечних відходів є документ – маніфест небезпечних відходів.

Основна турбота про екологічний стан довкілля покладається на спеціальне федеральне Агентство з охорони навколишнього середовища, яке стежить за неухильним дотриманням законів. Федеральні Агентства з охорони навколишнього середовища встановлюють національні стандарти для забруднювачів повітря, дають дозвіл на виробництво хімікатів або їх імпорт тощо. Саме це Агентство щорічно передає до суду кілька сот кримінальних справ [6, с. 71].

У Греції крім ст. 24 Конституції основою законодавства в галузі навколишнього середовища є Закон, що визначає керівні принципи розробки екологічної політики, регламентація якої здійснюється на підставі указів президента і нормативних актів міністерств. Аналізований закон охоплює широкий спектр екологічних питань, зокрема охорону атмосферного повітря, водних ресурсів, землі і особливо охоронюваних природних об'єктів, утилізацію відходів і встановлює юридичну відповідальність за екологічні правопорушення. Так, кримінальні покарання включають в себе ув'язнення, позбавлення волі, накладення штрафів і прийняття альтернативних заходів.

Забезпечення екологічної безпеки та охорона навколишнього природного середовища в Канаді здійснюється на основі природоохоронного

законодавства, яке регулює вплив господарської діяльності на об'єкти навколишнього середовища. Контроль за охороною довкілля здійснюється на основі Законів Канади «Про охорону навколишнього середовища» та «Про рибальство». Питання охорони природних об'єктів регулюється нормами Закону про дику природу Канади та Законом про охорону рослинного і тваринного світу. В Канаді велике значення мають акти провінцій. Федеральне законодавство, що регулює відновлення забруднених земель, тільки розвивається.

Боротьба з екологічними правопорушеннями здійснюється природоохоронними органами при відділі канадського департаменту у справах навколишнього середовища, у складі якого є відповідна силова структура. Він контролює дотримання норм, встановлених законодавством про охорону навколишнього середовища в Канаді. Основний функціональний обов'язком співробітників відділу є інспектування з метою профілактики екологічних правопорушень.

У Чилі в 1994 р. прийнятий Закон про довкілля, який визначив основні напрями державної політики в галузі навколишнього середовища. Водночас законодавство Чилі у сфері захисту навколишнього середовища відрізняється від законодавства економічно розвинених країн тим, що в ньому відсутня кримінальна відповідальність за посягання на навколишнє середовище. На думку Г. Фернандо в Чилі відсутнє таке поняття як жертва екологічного злочину, оскільки забруднення навколишнього середовища, яке завдає шкоди конкретним особам, не вважалось злочином, отже, відсутнє і поняття екологічного злочину [1, с. 105]. Однак слід зазначити, що за ряд правопорушень в сфері екології, законодавство Чилі передбачає кримінальну відповідальність. Так, наприклад, за знищення лісу шляхом підпалу, а також за рибальство в не риболовний сезон. Ряд законопроектів сьогодні знаходяться в стадії розробки, в тому числі залучення до кримінальної відповідальності за незаконне скидання відходів, незаконне ввезення в

країну, а також прилеглі райони і особливу економічну зону радіоактивних матеріалів або відходів.

Контроль за дотриманням екологічного законодавства в Чилі покладено на Управління з екологічної злочинності, яке перебуває в підпорядкуванні Інституту кримінології.

Аналіз кримінального законодавства Японії дозволив прийти до наступного висновку – японське кримінальне законодавство являє собою рідкісне в порівнянні з іншими розвиненими країнами поєднання континентального та громадського права [3, с. 281].

Сучасне кримінальне законодавство Японії утворює спеціальні кримінальні закони, кримінально-правові норми не кримінального законодавства та нормативні акти місцевого значення. Спеціальних кримінальних законів більше тридцяти. Такі Закони містять покарання як адміністративні, так і кримінальні [7, с. 309].

Так, Основний закон про боротьбу з забрудненнями навколишнього середовища був прийнятий в 1967 р, а в 1993 р. прийнято Основний закон про довкілля. Слід визнати, що для Японії характерно при охороні навколишнього середовища орієнтуватися, по-перше, на розробку, в першу чергу, стандартів здоров'я, доповнених обмеженнями емісій для окремих галузей промисловості і видів виробництва. По-друге – розробка регіональних (поряд з загальнонаціональними) планів соціально-економічного розвитку, яка проводиться з урахуванням сучасних екологічних імперативів [2, с.132].

Масштаби виробництва небезпечних промислових відходів, а також заподіяння реальної і потенційної шкоди навколишньому середовищу при неправомірному поводженні з ними зумовили прийняття в Японії Закону про утилізацію відходів (1971 р.), порушення норм якого тягне на рівні з іншими видами відповідальності і кримінальну відповідальність.

В Індії на підставі норм Конституції, розроблено ряд Законів та підзаконних актів, що регулюють екологічні відносини. Важливі законодавчі

положення про захист навколишнього середовища включені до Кримінального кодексу, Кримінально-процесуального кодексу і до Закону про охорону навколишнього середовища. Для дотримання законності в Індії створені особливі підрозділи, поліцейські сили спеціального призначення та інші правоохоронні органи.

У Польщі злочини проти довкілля вперше криміналізовані. Окремо до самостійних кримінально-правових норм віднесено діяння, які заподіюють істотну шкоду таким природним об'єктам як вода, повітря, земля, рослинний і тваринний світ. Особливу увагу приділено злочинним порушенням поводження з небезпечними відходами і речовинами, радіоактивними матеріалами та іншими джерелами іонізуючого випромінювання [8, с. 37].

Так, наприклад, кримінальна відповідальність у Польщі настає у разі, якщо особи всупереч правилам складування, видаляють, переробляють, знешкоджують, перевозять відходи або речовини в таких умовах або таким способом, що це може загрожувати життю або здоров'ю багатьох людей, знищити рослинний або тваринний світ у значних розмірах. Термін покарання в такому випадку від 3 місяців до п'яти років. Якщо ж винний діяв ненавмисно, то його чекає покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на строк до 2 років.

У тому випадку, коли особа перевозить, збирає, складає, викидає або залишає без відповідного забезпечення безпеки радіоактивні матеріали або інше джерело іонізуючого випромінювання, якщо це може загрожувати життю, здоров'ю людини або спричинити знищення рослинного або тваринного світу в значних розмірах, відповідальність настає за ст. 184 Кримінального кодексу Польщі.

Результати дослідження дозволили прийти до висновку, що незалежно від економічного розвитку в цих країнах приділяється увага кримінально-правовому захисту навколишнього середовища. Одні кримінальні закони містять розділи, присвячені захисту екологічної безпеки, в інших суспільні відносини охороняються тільки окремими кримінально-правовими нормами.

Разом з тим, кожен з них відображає національний досвід правотворчості, кожен з них відображає принципи міжнародних документів, які регламентують захист навколишнього середовища і принципи міжнародного права.

Поряд з розглянутими відмінностями в підходах до захисту навколишнього природного середовища, закладених у цивільно-правових і кримінальних нормах, безпосередньо спрямованих на такі відносини в різних країнах, значні відмінності в цій сфері виникають через традиції і особливості національних кримінально-правових систем в цілому.

Паралельно з розвитком національних законодавств у регулюванні відносин щодо захисту навколишнього природного середовища все більш активно стали включати міжнародне право і різні міжнародні інститути, що пов'язано з необхідністю вироблення єдиних стандартів поведінки. Вивчення зарубіжного законодавства дасть можливість зробити аргументовані висновки і внести пропозиції щодо вдосконалення кримінального законодавства в сфері охорони навколишнього середовища в Україні.

Література

1. Гарсиа Диас Фернандо. Путь к виктимизации. Об экологической преступности / Гарсиа Диас Фернандо // Виктимология. – № 9. – Аргентина. – С. 105.
2. Гурлак Е. А. Экономика радиоекологической безопасности / Е. А. Гурлак. – М., 1995. – С. 132–133.
3. Еремин В. Н. Характеристика источников уголовного права Японии / В.Н. Еремин // Уголовное право буржуазных стран. Общая часть. – М., 1990. – С. 273–293.
4. Князев С. В. Муниципальная полиция зарубежных государств / С. В. Князев // Право и жизнь. – 1994. – № 6. – С. 207–215.
5. Международное публичное право : Сборник документов. – Т. 1 – М., 1996. – 531 с.

6. Томас У. Хойа. Экологическое законодательство США : во что обходится его нарушение / Томас У. Хойа // Закон. – М., 1993. – № 3. – С. 71.
7. Уголовное законодательство зарубежных стран (Англия, США, Франция, Германия, Япония) : Сборник законодательных материалов. – М., 2001. – 417 с.
8. Уголовный кодекс Республики Польша / Науч. ред. А. И. Лукашов, Н.Ф. Кузнецова. – СПб., 2001. – 521 с.
9. Hofmann R. Unterschlagungsprophylaxe und Unterschlagungsprüfung. 1990 // Хозяйственная преступность в ФРГ. Опыт правоохранительной деятельности в зарубежных странах : Сборник материалов. – М., ГИЦ МВД России, 1994. – С. 109-124.
10. Timm Klaus Jorgen Auswirkungen der Europaisierung auf Kriminalitat und Staftatenbekampfung am Beispiel von Umwelkriminalitat // Материалы ГИЦ (ОНТИ) Серия Борьба с преступностью в области охраны окружающей среды / Пер. с нем. – М. : ВНИИ МВД России, 2000. – С. 89–108.