

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.6.11>

САРКІСОВА Т.Б.

**КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ЗЕМЕЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
В КОНТЕКСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС**

**CRIMINAL LIABILITY FOR LAND OFFENCES IN THE CONTEXT
OF ADAPTATION UKRAINIAN LEGISLATION TO THE EU LAW**

Стаття присвячена дослідженню змісту чинного європейського законодавства в сфері кримінально-правового механізму захисту земель та ґрунтів та можливих необхідних шляхів адаптації інституту кримінальної відповідальності за земельні правопорушення, передбаченого в Україні. Відмічається, що необхідність проведення дослідження обумовлена розпочатим процесом комплексної реформи кримінального законодавства, особливим значенням українських земель та ґрунтів для забезпечення світової продовольчої безпеки та транскордонною природою процесів, пов'язаних із заподіянням шкоди земельним ресурсам.

Визначається існуючий ступінь адаптованості положень чинного українського законодавства до європейських підходів щодо переліку діянь, які мають бути криміналізовані на національному рівні, визначення об'єкта кримінально-правової охорони та форми вини, порядку визначення поняття «небезпека» при визначенні суспільно небезпечних наслідків та кримінальної відповідальності юридичних осіб. Завдяки проведеному детальному аналізу зазначених положень автор визначає основні напрямки подальшої роботи в цій частині.

В результаті проведеного комплексного аналізу констатується, що українська концепція кримінально-правової охорони земель в цілому відповідає мінімальним вимогам, визначеним в законодавстві ЄС. В той же час відмічається, що незважаючи на запроваджені як в українському, так і європейському законодавстві заходи кримінально-правового захисту земельних ресурсів, продовжується деградація, ерозія, забруднення земель тощо. А тому відмічається, що при адаптації українського законодавства до законодавства ЄС варто звернути увагу на проект нової Директиви ЄС по боротьбі з екологічними злочинами та доцільність запозичення вдалого національного досвіду країн ЄС, зважаючи що законодавство ЄС запроваджує лише необхідний мінімум.

Ключові слова: *адаптація, кримінальна відповідальність, земельні правопорушення, кримінально-правові заходи охорони земель та ґрунтів ЄС, Директива ЄС 2008/99/ЄС.*

The article aims to carry out the analysis of main trends of development and features of Ukrainian legislation harmonization with the approaches of the European Union (EU) to protect land and soil from criminal encroachment. The analysis of the Directive

2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law as the main legislative act in EU framework was made as well as challenges for its implementation in Ukraine were explored.

The author conducted research of provisions in Criminal Code of Ukraine for land offences for compliance with the EU directive contains material criminal rules for the protection of the environment on such points as the definition of types of criminal offenses; the issue of assistance; incitement and incitement to commit these criminal offenses; criminal sanctions; criminal liability of legal persons; as well as criminal sanctions for legal entities.

As a result of the study it must be acknowledged that Directive 2008/99/EC stipulates only the minimum standards the EU Member states are obliged to use in the national legislation. The current provisions in Criminal Code of Ukraine correspond in general to this minimum. At the same time the proposals for the improvement of Ukrainian legislation were made.

Based on comparison analysis provided by the Ukrainian scientists and the low effectiveness of the existing EU framework for criminal protection of natural resources the author outlines the necessity to implementation of successful experience of EU countries in Ukrainian legislation.

Key words: *harmonization, criminal liability, land offences, Directive 2008/99/EC, the protection of land through criminal law.*

Постановка проблеми. Після рішення Європейської ради про початок переговорів щодо вступу України до Європейського Союзу (далі – ЄС) в грудні 2023 р. почався новий етап адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Інститут кримінальної відповідальності належить до сфер адаптації національного законодавства до вимог законодавства ЄС, що впливає з положень Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. Крім іншого, адаптація кримінальної відповідальності за земельні правопорушення є актуальною та невідкладною і зважаючи на ряд інших обставин. Розпочатий процес комплексної реформи кримінального законодавства, особливе значення українських земель та ґрунтів для забезпечення світової продовольчої безпеки, транскордонна природа багатьох процесів пов'язаних із заподіянням шкоди земельним ресурсам тощо свідчать про невідкладну необхідність міждержавної координації заходів, в т.ч. кримінально-правових.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання кримінально-правової відповідальності за земельні правопорушення в Україні та країнах ЄС достатньо повно розглядаються в порівняльно-правовому аспекті таким українськими вченими в сфері кримінального та земельного права як Бабіков О. [7], Дудоров О., Каменський Д., Ладиченко В. [1], Лісова Т. [2], Мовчан Р. [3, 4, 5, 6], Савченко А. [7], Шарапова С. [2] та інші. **Метою** даної наукової роботи є дослідження необхідних шляхів реформування інституту кримінальної відповідальності в контексті адаптації національного законодавства до законодавства ЄС. Для її досягнення було опрацьовано також роботи зарубіжних вчених, присвячених аналізу змісту основних джерел права ЄС – *Acquis Communautaire* – щодо застосування кримінального права для захисту довкілля [8, 9, 10, 11].

Виклад основного матеріалу. Перші напрацювання в сфері кримінально-правової охорони довкілля були здійснені органами Ради Європи. Як результат – було підготовлено дві конвенції: 1) Конвенція про відповідальність за шкоду, спричинену небезпечною для навколишнього середовища діяльністю, що була прийнята в м. Лугано 21 червня 1993 р. (основною ідеєю якої є встановлення суворої відповідальності (без вини) на основі принципу «забруднювач платить») та 2) Конвенція про кримінально-правову охорону навколишнього середовища від 4 жовтня 1998 р. в Страсбурзі [12].

При розробці даних Конвенцій були враховані основні положення двох резолюцій конгресу Міжнародної Асоціації Кримінального Права (AIDP)¹: гамбурзького 1979 р., що кримінальне право відіграє лише допоміжну роль в забезпеченні реалізації цивільно-правових та

¹ Хоча Конгреси AIDP це передусім наукове зібрання, однак в них беруть участь не лише вчені-юристи, але й офіційні представники держав, що відіграють суттєву роль в законотворчому процесі в своїх країнах, тому дуже часто положення резолюцій впливають на кримінальну правотворчість.

адміністративних заходів і застосовується при вчиненні серйозних правопорушень та 15 Міжнародного Конгресу AIDP в Ріо-де-Жанейро (1994 р.), де зазначалось, що мінімальною вимогою до національного законодавства є розуміння екологічного злочину як винного діяння, що призводить до суттєвої шкоди навколишньому середовищу, або діяння, що порушує встановлені екологічні стандарти і створює реальну або безпосередню (конкретну) загрозу (небезпеку) для навколишнього середовища.

Конвенція про кримінально-правову охорону навколишнього середовища від 4 жовтня 1998 р. (далі Конвенція 1998р.) в ст. ст. 2-4 вперше визначила, які діяння мають бути криміналізовані на національному рівні. І хоча Конвенція 1998 р. була підписана тільки 13 державами, а ратифікована Естонією, її ідеї згодом були покладені в основу Рамкового рішення Ради Європейського Союзу 2003/80/ЖНА про кримінально-правову охорону навколишнього середовища від 23 січня 2003 р. (надалі – Рамкове рішення 2003/80/ЖНА) [13], а згодом і Директиви ЄС 2008/99/ЄС по застосуванню кримінального права для захисту навколишнього середовища (надалі – Директива ЄС 2008/99/ЄС) [14].

Слід зауважити, що Європейські стандарти в сфері охорони навколишнього природного середовища формуються як ЄС, так і Радою Європи як незалежною від ЄС організацією, в яку на сьогодні входить 41 країна, серед яких Україна. В той час як директиви ЄС є обов'язковими для країн ЄС з моменту їх прийняття, органи Ради Європи не уповноважені приймати обов'язкові для країн-учасниць правові норми, тому основна форма її діяльності – підготовка конвенцій, які стають обов'язковими для виконання лише після їх ратифікації як окремими державами, так і ЄС в цілому. Тому Україна в процесі адаптації свого законодавства до законодавства ЄС зобов'язана враховувати лише Директиви ЄС. Тому в сфері адаптації інституту кримінальної відповідальності за земельні правопорушення для України і становить інтерес, передусім, Директива ЄС 2008/99/ЄС, оскільки її положення держави-члени ЄС мають враховувати у національному законодавстві як необхідний мінімум, залишаючи за собою право впроваджувати більш суворі заходи [15, с. 1549].

Так, Директива ЄС 2008/99/ЄС в ст.3 визначає перелік діянь, які мають бути криміналізовані на національному рівні. Серед них, зокрема, мають бути такі протиправні діяння, що заподіюють шкоду якості ґрунту (soil), як:

- 1) викид, емісія або введення речовини чи іонізуючого випромінювання в/на землю, якщо це спричинило або може спричинити смерть людини або суттєву шкоду її здоров'ю або значну шкоду якості ґрунту (п. «а»);
- 2) небезпечне поводження з відходами (збирання, транспортування, видалення, переробка, експорт/імпорт відходів), якщо це викликало або може викликати смерть людини, суттєву шкоду її здоров'ю або суттєве погіршення якості ґрунту (п. «b» та «с»);
- 4) експлуатація об'єкта підвищеної небезпеки, що заподіює або може заподіяти за його межами смерть людині, суттєве погіршення її здоров'я або суттєве погіршення ґрунту (п. «d»);
- 5) діяльність з ядерними матеріалами та іншими небезпечними радіоактивними речовинами, що викликає або може викликати смерть людини, суттєве погіршення її здоров'я або суттєве погіршення стану ґрунту (п. «e»).

Аналіз злочинів, передбачених в ст.3 Директиви ЄС 2008/99/ЄС, дозволяє відмітити ряд особливостей.

По-перше, особливим об'єктом кримінально-правової охорони є ґрунт як поверхневий шар земної кори, що являє собою поєднання мінеральних речовин, води, живих організмів та виконує соціально-економічну та екологічну функції (абз. 1 п. 1 Стратегії охорони ґрунтів від 22 вересня 2006 р.) [16].

По-друге, для всіх вищевказаних злочинів вина у формі умислу або необережності визнана необхідною умовою відповідальності. Якщо згадати Конвенцію 1998р., де для абсолютної більшості злочинів характерною була суб'єктивна сторона у вигляді умислу, за єдиним виключенням², Директива ЄС 2008/99/ЄС застосувала суворіший підхід до встановлення кримінальної відповідальності залежно від суб'єктивної сторони. Так, в ст.3 Директиви передбачено, що держави мають встановити відповідальність за злочини не лише при наявності умислу (як це передбачено Конвенцією 1998р.), але й необережності.

² Мова йде про злочин, передбачений п. 1 «а» ст. 2 Конвенції 1998 р.: «викид, емісія або введення речовини чи іонізуючого випромінювання в землю, якщо це спричинило смерть людини або суттєву шкоду її здоров'ю», для якого достатньою була вина у формі необережності.

По-третє, для всіх злочинів обов'язковою умовою відповідальності є протиправність, яка проявляється у вигляді порушення закону, адміністративного розпорядження або рішення компетентного органу.

По-четверте, слід звернути увагу і на те, що Директива ЄС 2008/99/ЄС відмовилась від дуалістичного розуміння та застосування поняття «небезпека» при визначенні суспільно небезпечних наслідків, яке мало місце в Конвенції 1998р. В ст. 2 Конвенції поняття «небезпека» вжито в двох різних значеннях: в п. 1 б) – як «класичний» приклад реальної небезпеки – «створює суттєву небезпеку», а в п. 2-5 – «може створити небезпеку» – як приклад потенційного, можливо віддаленого в часі, прояву небезпеки.

Директива ЄС 2008/99/ЄС продовжує ідею необхідності введення інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб (ст.6), вперше відображену в Конвенції 1998 р. Зазначалось, що держава має здійснити заходи, необхідні для реалізації кримінальних або адміністративних санкцій щодо юридичних осіб³, в інтересах яких злочини, передбачені ст. 3, були скоєні їх керівними органами або учасниками цих органів чи їх представниками в інтересах юридичної особи. При цьому відповідальність корпорації, не виключає кримінального покарання фізичної особи.

Однак при визначенні санкцій Директива ЄС 2008/99/ЄС обмежується визначенням їх як «ефективні та адекватні» (ст. 7). Приблизний перелік цих санкцій можна знайти в ст. 6 Рамкового Рішення 2003/80/ЈНА серед яких, зокрема, позбавлення права на державну допомогу або гранти; постійна або тимчасова дискваліфікація (заборона) у здійсненні підприємницької або промислової діяльності; встановлення судового нагляду; винесення судового ордеру на ліквідацію підприємства або зобов'язання вжити заходів з метою недопущення повторного злочину.

Проведений аналіз норм європейського законодавства та аналіз норм вітчизняного права дає можливість констатувати наступне.

По-перше, в ході реформування кримінального законодавства України та прийняття чинного КК України 2001 р. [17] було виділено окрему главу (глава 8 – «Злочини проти довкілля»), що об'єднала всі склади кримінальних правопорушень в сфері екології, в тому числі і суспільно небезпечні діяння в сфері використання та охорони земель. Зокрема, було встановлено відповідальність за заподіяння шкоди земельним ресурсам в одному випадку як за процес, в іншому – як за результат, що в повній мірі відповідає формулюванням складів злочинів, передбачених Директивою ЄС 2008/99/ЄС.

Так, в ст. 236 КК України передбачено відповідальність за екологічне забруднення значних територій як *результат* порушення порядку проведення екологічної експертизи, правил екологічної безпеки під час проектування, розміщення, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації та ліквідації підприємств, споруд, пересувних засобів та інших об'єктів, а в ст. 254 КК України встановлено відповідальність за *процес* – за тривалого зниження або втрату родючості земель, виведення їх з сільськогосподарського обороту, змивання гумусного шару та порушення структури ґрунту внаслідок безгосподарського використання земель.

В ст. 239 КК України, яка передбачає кримінальну відповідальність за забруднення і псування земель, терміни «забруднення» і «псування» можна розглядати одночасно і як *процес*, і як *результат*. В ч. 1 зазначено про забруднення і псування землі як наслідок, який є результатом порушення особою спеціальних правил. А вже потім забруднення або псування породжують настання похідних наслідків – створення загрози заподіяння шкоди життю, здоров'ю людей або довкіллю чи реальне заподіяння такої шкоди. Останні виступають кваліфікуючими обставинами у складі цього злочину (ч.2. ст.239 КК України).

По-друге, КК України, як і законодавство ЄС, визнає об'єктом охорони ґрунтовий покрив. Той факт, що в законодавстві ЄС при визначенні об'єкта земельного правопорушення живиться термін ґрунт (soil), а чинний КК України оперує терміном «землі» не є підставою для розуміння їх як двох різних об'єктів злочину. Хоча чинне земельне законодавство в якості об'єкта правової охорони передбачає окремо землі (ст. 162 ЗК України) і окремо ґрунт (ст. 168 ЗК України), в літературі зроблено обґрунтований висновок, що вжите у КК України поняття «землі» збігається з поняттям ґрунт [18]. Детальний аналіз співвідношення понять «земля» і «ґрунт» як об'єкту злочину, передбаченого ст. 239 КК України, був проведений і Шульгою А.М. [19]. Це обумовлюється

³ В той же час ч.3 ст. 9 Конвенції залишає за державами право не приймати інституту юридичної відповідальності юридичних осіб, встановивши, що 1) вимоги Конвенції вважаються виконаними, якщо вводиться хоча б адміністративна відповідальність, а не кримінальна, юридичних осіб, за діяння, передбачені ст.2; 2) держава взагалі може не приймати даного положення.

тим, що забруднюючі речовини, відходи чи інші матеріали потрапляють саме у верхній шар землі – ґрунт, який є найбільш важливою складовою земель незалежно від їх категорії.

По-третє, українська концепція відповідальності за заподіяння шкоди землі спирається на класичну конструкцію небезпеки. В усіх статтях КК України передбачає кримінальну відповідальність або за шкоду, яка вже реально проявилась (ст. 236, ст. 254 КК України) або *створила небезпеку для життя, здоров'я людей чи довкілля* (ст. 239 КК України).

Концепція «потенційної небезпеки» не знайшла закріплення в КК України, так само, як і в Директиві ЄС 2008/99/ЄС, на відміну від Конвенції 1998р., в якій щодо більшості злочинів, передбачених ст. 2, мова йде не лише про сам факт небезпеки, а про можливість такої небезпеки (*якщо це може створити небезпеку...*).

По-четверте, одним із революційних для інституту кримінальної відповідальності за порушення в сфері земельних відносин залишається концепція визнання юридичної особи як його суб'єкту.

Висновок. Виходячи з вищезазначеного, можна стверджувати, що українська концепція кримінально-правової охорони земель в цілому відповідає мінімальним вимогам, визначеним в законодавстві ЄС.

Втім, аналізуючи ефективність запроваджених Директивою ЄС 2008/99/ЄС мінімальних вимог до правових механізмів захисту ґрунтів в ЄС, Європейська Комісія констатує її близькість до критичного мінімуму, зважаючи на існуючі факти деградації, ерозії, забруднення тощо [20]. З огляду на зазначене, 15 грудня 2021 року Європейська Комісія прийняла проєкт нової Директиви ЄС по боротьбі з екологічними злочинами [21] в світлі прийнятої Зеленої Угоди ЄС, де передбачено нові види злочинів, встановлено мінімальний рівень санкцій та запроваджено нові їх види, пропонуються заходи щодо підвищення ефективності співпраці правоохоронних органів, а також передбачено зобов'язання країн – членів підтримувати осіб, які повідомляють про злочини та співпрацюють з правоохоронними органами. Однак до моменту затвердження нової Директиви ЄС ефективним, з нашої точки зору, буде врахування існуючого в країнах ЄС ефективного досвіду, зважаючи на те, що Директиви ЄС встановлюють лише обов'язковий мінімум вимог.

Список використаних джерел:

1. Ladychenko, V., Yara, O., Uliutina, O., & Golovko, L. (2019). Environmental Liability in Ukraine and the EU. *European Journal of Sustainable Development*, 8(2), 261–267.
2. Lisova, T., & Sharapova, S. (2020). Legal issues of protection of agricultural land in Ukraine at the present stage. *Amazonia Investiga*, 9(27), 209–216. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2020.27.03.22>
3. Movchan, R. O. (2016) Criminal law protection of land resources according to the legislation of the post socialist countries of Central and Eastern Europe. *Visegrad Journal on Human Rights*, 3, 130–135.
4. Movchan, R., Vozniuk, A., Burak, M., Areshonkov, V., & Kamensky, D. (2021a). Criminal law counteraction to land pollution in the EU countries: searching for the optimal model. *Amazonia Investiga*, 10(42), 15–23. DOI: <https://doi.org/10.34069/AI/2021.42.06.2>.
5. Movchan, R., Kamensky, D., Pysmensky, Y., Dudorov, O., & Prokofieva-Yanchylenko, D. (2023). Protection of the environment under the draft Criminal Code of Ukraine and the European criminal law: a comparative study. *Amazonia Investiga*, 12(64), 65–72. <https://doi.org/10.34069/AI/2023.64.04.6>
6. Roman Movchan, Dmitriy Kamensky. Criminal liability for soil pollution in Western Europe and Ukraine: A comparative study, *Soil Security*, Volume 14, 2024, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2667006224000030#bib0025>
7. Savchenko, A., Babikov, O., & Oliinyk, O. (2017). Comparative and Legal Analysis of Criminal and Legal Protection of Individual Components of Natural Environment: European Experience. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 8(7), 2209–2216.
8. Faure, M. (2017). The Development of Environmental Criminal Law in the EU and its Member States. *Review of European Community & International Environmental Law*, RECIEL 26 (2), 139–146.
9. Glæsner, N., Helming, K., & De Vries, W. (2014). Do current European policies prevent soil threats and support soil functions? *Sustainability*, 6 (12), 9538–9563. <https://www.mdpi.com/2071-1050/6/12/9538>
10. OKUYUCU ERGÜN, Güneş. (2021). “ENVIRONMENTAL CRIMINAL LAW IN THE EUROPEAN UNION”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 70, no. 3 (October 2021): 909–24: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/1828372>

11. Bytyqi V, Morina F. (2023). The International Standards on the Protection of the Environment through Criminal Law – Special Focus on the EU Directive on Environmental Crime. Polish Journal of Environmental Studies. 2023; 32(2):1545-1554. URL: <https://www.pjoes.com/The-International-Standards-on-the-Protection-nof-the-Environment-through-Criminal,152146,0,2.html>
12. Convention on the Protection of the Environment through Criminal Law, (ETS No. 172), Strasbourg, April 11, 1998.- URL: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/172.htm>
13. Council Framework Decision 2003/80/JHA of 27 January 2003 on the protection of the environment through criminal law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003F0080:EN:HTML>
14. Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32008L0099:EN:HTML>
15. Bytyqi V, Morina F. (2023). The International Standards on the Protection of the Environment through Criminal Law – Special Focus on the EU Directive on Environmental Crime. Polish Journal of Environmental Studies. 2023; 32(2):1545-1554. URL: <https://www.pjoes.com/The-International-Standards-on-the-Protection-nof-the-Environment-through-Criminal,152146,0,2.html>
16. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Thematic Strategy for Soil Protection [SEC(2006)620] [SEC(2006)1165]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0231>
17. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
18. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К.: Каннон, А.С.К., 2001;
19. Шульга А.М. Кримінально-правова охорона земельних ресурсів в Україні: теоретико-право вий аспект, 2019 р. Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2019.
20. Commission staff working document, Evaluation of Directive 2008/99/EC, SWD (2020) 259 final of 28 October 2020// Explanatory Memorandum to Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0851>
21. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the protection of the environment through criminal law and replacing Directive 2008/99/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52021PC0851>