

УДК 349.6

ЕКОЛОГО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Ткаченко О. М.,

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри екологічного права  
Національного університету  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»,  
м. Харків

**Анотація:** У статті проаналізовано поняття і структуру екологічної шкоди, умови та особливості її відшкодування. Обґрунтовано висновок щодо існування окремого виду юридичної відповідальності – еколого-правової. Визначено проблеми, що виникають під час розрахунку екологічної шкоди у суб'єктів еколого-правових відносин. Зазначено прогалини та необґрунтованості діючого екологічного законодавства в цій сфері та шляхи його вдосконалення.

**Ключові слова:** екологічна шкода, таксова відповідальність, довкілля, структура шкоди, еколого-правова відповідальність.

**Аннотация:** В статье проанализированы понятие и структура экологического вреда, условия его возмещения. Обоснован вывод о существовании специального вида юридической ответственности – эколого-правовой. Определены проблемы, которые возникают при подсчете экологического ущерба субъектами эколого-правовых отношений. Исследуются пробелы и недостатки действующего экологического законодательства в данной сфере и пути его усовершенствования.

**Ключевые слова:** экологический вред, таксовая ответственность, окружающая природная среда, структура вреда, эколого-правовая ответственность.

**Annotation:** This paper analyzes the concept and structure of environmental damage, the terms of compensation. The conclusion of the existence of a special type of legal responsibility - environmental and legal. Identified problems that arise in the calculation of the environmental damage environmental subjects of legal relations. Explores the gaps and shortcomings of the environmental legislation in the field and ways to improve it.

**Key words:** environmental damage, taksovaya responsibility, environment, structure damage, environmental and legal liability.

На теперішній час питання відшкодування екологічної шкоди, спричиненої навколишньому природному середовищу, залишається досить актуальним й проблематичним. Шкода, завдана довкіллю, повною мірою не відшкодовується, оскільки її нарахування здійснюється на підставі низки нормативно-правових актів, які, на жаль, є недостатньо ефективними та досконалими. У результаті стан навколишнього природного середовища продовжує постійно погіршуватись [1], а відповідно, і показники стану здоров'я населення.

Незважаючи на те, що проблемам юридичної відповідальності взагалі і майнової відповідальності за екологічні правопорушення зокрема в правовій літературі приділялась значна увага, багато питань і сьогодні залишаються дискусійними. Це, в першу чергу, саме поняття відповідальності, елементи правопорушення та деякі інші категорії, пов'язані із відповідальністю. Оскільки відшкодування шкоди, заподіяної екологічними правопорушеннями, є складовою частиною інституту юридичної відповідальності, тому загальні положення про поняття та підстави відповідальності є відправними і при дослідженні цього її виду. У зв'язку з цим необхідно зазначити, що поширеною в літературі точкою зору є трактування юридичної відповідальності як реалізації санкцій, як міри державного примусу, що базується на юридичному та громадському осуді правопорушника і встановленні до нього певних негативних наслідків у формі обмежень особистого, майнового або організаційного характеру [2, с. 318; 3, с. 54-55; 4, с. 85].

Разом із тим, така точка зору не є безспірною. Зокрема, Н.І. Титова юридичну відповідальність розглядає як породжуване правопорушенням

правоохоронне відношення, змістом якого є державно (суспільно) – засуджувальна реакція у формі забезпечення (примусового або добровільного) перетерпювання правопорушником несприятливих наслідків, які є для нього новим, додатковим обов'язком [5, с. 24]. Специфіку окремих видів відповідальності можна пояснити і розкрити через характеристику галузевих методів правового регулювання, оскільки одним з елементів методу є спосіб забезпечення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків учасників суспільних відносин [6, с. 395]. За загальним правилом, коли певний вид відповідальності застосовується для захисту норм суміжних галузей права, зміст, порядок і умови відповідальності в основному регулюються галуззю права, назву якої має вид відповідальності. Але норми відповідальності під впливом дії суспільних відносин, які складають предмет правового регулювання суміжної галузі, набувають нових рис. Це обумовлено об'єктивною необхідністю за для адекватності відповідальності відносинам, які охороняють відповідні норми.

Розвиток суспільних відносин у галузі використання, відтворення та охорони природних ресурсів призвів до розуміння факту того, що, спираючись виключно на норми цивільного права, неможливо в повному обсязі відшкодувати шкоду, яка спричинена природним системам та окремим природним ресурсам. Це спонукало законодавців до розробки і прийняття спеціальних нормативно-правових актів (Методик та Такс), які спрямовані на розрахунок розміру шкоди, завданої певним видам природних ресурсів.

В юридичній літературі висловлюється кілька протилежних точок зору щодо характеру та місця відповідальності за спричинення екологічної шкоди в інституті юридичної відповідальності. Так,

відповідно до однієї з них відносини з приводу відшкодування шкоди, спричиненої довкіллю, регулюються, насамперед, нормами цивільного законодавства, а спеціальні нормативні акти застосовуються як додаткові [7, с. 99-100; 8, с. 73-74; 9, с. 5-7]. Згідно іншої точки зору наявність спеціальних екологічних норм, що регулюють відшкодування спричиненої шкоди, дозволяє говорити про самостійний вид відповідальності, яку іноді називають таксовою відповідальністю [10, с. 54; 11, с. 158; 12; 13].

Слід погодитись із думкою С.М. Кравченко, що розглядає таксову відповідальність як майново-правовий вплив на правопорушника, який полягає у покладанні на нього обов'язку відшкодувати шкоду в розмірі, що визначається за спеціальними таксами. На думку В.І. Андрейцева, юридична відповідальність за порушення норм екологічного законодавства є сукупністю правових норм екологічного та інших галузей права, що виконують екологічну функцію і спрямовані на примусове виконання юридичними і фізичними особами передбачених законом норм та правил по раціональному використанню природних ресурсів, охороні навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки людей [14, с. 7]. Необхідно зазначити, що таке визначення не може бути застосовано до відповідальності за спричинену шкоду довкіллю тому, що відшкодування шкоди в більшості випадків, дійсно, є новим обов'язком замість невиконаного – не спричиняти шкоди неправомірним використанням природних ресурсів. Крім того, відшкодування шкоди, заподіяної об'єктам природи переслідує не лише мету компенсації збитків, а носить більш широкий характер – попереджувальний, карний, моральний. Для того щоб встановити місце екологічної відповідальності в системі права та визначити її поняття, необхідно, перш за все, дослідити поняття та структуру «екологічної шкоди», як єдиної підстави для застосування спеціальних норм екологічної відповідальності. Певним недоліком постсоціалістичного законодавства багатьох країн довгий час залишався досить звужений підхід до визначення «екологічна шкода», яку ототожнювали із майновою шкодою, завданою природокористувачам. У той час як юридична наука європейських країн виділяла в структурі «екологічної шкоди» як економічну шкоду (шкоду, завдану інтересам природокористувачів), так і власне «екологічну шкоду», що охоплює вартість відновлювальних робіт, фактичні втрати в природному середовищі, зниження його продуктивності. Тому можливо говорити про наявність двох аспектів у понятті «екологічна шкода». А саме, в широкому розумінні вона включає в себе такі чотири елементи: 1) ліквідаційно-обмежувальні затрати щодо ліквідації та попередження забруднення; 2) захисні затрати, тобто затрати із запобігання впливу забрудненого середовища на реципієнта; 3) компенсаційні затрати, спричинені негативним впливом забрудненого середовища на реципієнта; 4) упущена вигода – втрати, обумовлені не отриманими прибутками, внаслідок забруднення середовища [15]. У вузькому аспекті екологічна шкода – негативний вплив на природні ресурси та системи, що проявляється в

забруднення, псування, виснажені та руйнуванні природних ресурсів та факторів.

Відповідно до цього, саме наявність шкоди довкіллю або реальна загроза її спричинення, що знаходиться у прямому причинному зв'язку з поведінкою заподіювача, і є тією неодмінною умовою, за якою виникає еколого-правова відповідальність. Шкода ж, завдана майну чи здоров'ю суб'єктів екологічних відносин, підлягає відшкодуванню за нормами цивільного законодавства і є підставою для застосування заходів цивільно-правової відповідальності.

Слід зазначити, що шкода, завдана навколишньому природному середовищу полягає у кількісних та якісних втратах із боку природних ресурсів та систем. Ці показники виявляються в забрудненні навколишнього природного середовища, тобто фізико-хімічних змінах складу повітря, води, ґрунту, що створюють загрозу для здоров'я та життя людей, тваринного світу, в псуванні, пошкодженні, виснаженні, знищенні та руйнуванні природних об'єктів і екологічних систем. Виснаження та забруднення довкілля призводять до руйнування екологічних зв'язків, утворення районів та регіонів з повністю або частково деградованим природним середовищем, нездатним здійснювати обмін речовин і енергій, і, як наслідок, знищення окремих природних елементів, загибель тих чи інших видів флори та фауни, зникнення природних ландшафтів та втрата ними своїх властивостей (лікувально-оздоровчих, рекреаційних, естетичних, природоохоронних тощо). На жаль, сучасний стан законодавства та судової системи України свідчить про слабо розвинуті правові механізми, за якими можливо встановити причинний зв'язок між забрудненням та шкодою, завданою здоров'ю людини, оскільки прояви такої шкоди можуть мати місце за збігом тривалого часу.

Необхідно підкреслити, що спричинену екологічну шкоду не завжди можна відшкодувати в повному обсязі й поновити існуючий до завдання шкоди стан. Це пояснюється кількома факторами.

*По-перше*, існують природні об'єкти, які не можливо поновити взагалі, вони є не відновлювальними (наприклад, корисні копалини; тварини, які перебувають на межі зникнення й занесені до Червоної книги України; зникаючі та рідкісні об'єкти рослинного світу, включені до складу Зеленої книги України; цілющі природні фактори та ін.).

*По-друге*, багато з природних ресурсів для свого відновлення потребують значного періоду часу (десятиліття), і, відповідно їх повне відновлення не може бути забезпечене окремим правопорушником.

*По-третє*, розмір шкоди неможливо розрахувати одразу в повному обсязі, так як негативні наслідки, що спричиненні екологічній системі та її зв'язкам, можуть мати прихований характер і їх прояв здійснюється на протязі досить тривалого часу (від декількох місяців до декількох десятиріч). У зв'язку з цим актуальною проблемою є питання відшкодування так званої «минулої шкоди». Насамперед це стосується забруднених унаслідок господарської діяльності та техногенних аварій природних територій та об'єктів, з великою кількістю токсичних та шкідливих відходів, забруднюючих речовин, що розміщені на них. На жаль, діюче

екологічне законодавство не закріплює визначення поняття та структури «минулої шкоди», а відповідно, не передбачає правових інструментів щодо визначення кола суб'єктів та порядку відшкодування такої шкоди, оскільки встановити безпосереднього правопорушника та «забруднювача» на час виявлення шкоди, як правило, неможливо.

По-четверте, розмір нарахувань обсягу шкоди, яка підлягає відшкодуванню, здійснюється за спеціальними еколого-правовими актами, серед яких розрізняють *такси* і *методики*. Не можливо поводитись із точкою зору щодо видів заходів еколого-правової відповідальності, до яких відносять обмеження чи позбавлення права, припинення діяльності суб'єктів еколого-правових відносин [16, с. 11]. Такі заходи є санкціями адміністративної відповідальності, що застосовуються за аналогією права до екологічних відносин.

Останнім часом законодавцем значно розширене коло об'єктів природи, за непрямої використання яких встановлена таксова відповідальність. Зокрема, еколого-правова відповідальність за таксами передбачена за лісопорушення, незаконне добування (збирання або знищення) цінних видів риб та інших видів об'єктів водного промислу, незаконне полювання на основні види диких звірів та птахів, завдання шкоди територіям та об'єктам природно-заповідного фонду. Розрахування шкоди за спеціальними методиками проводиться у випадках порушення водного законодавства, завдання шкоди земельним ресурсам, атмосферному повітрю, рибному господарству, надрам. Такси можуть бути розглянуті як спеціфічний вид санкції відповідальності, основною функцією якої є компенсаційна. Розмір компенсації ґрунтується, перш за все, на кадастрово-економічній оцінці природного об'єкта. Крім того, розмір стягнення завжди перевищує зазначену оцінку природного ресурсу. С приводу цього в юридичній літературі існують різні точки зору. Насамперед, підвищений розмір плат за таксами розглядають як штрафний елемент еколого-правової відповідальності, тобто додатковий, новий обов'язок, що покладається на порушника. Вказуючи, що таким чином, таксова відповідальність займає місце поміж цивільно-правовою, яка носить суто компенсаційний характер та адміністративною, що має карний характер [12, с. 6]. Інші дослідники зазначають, що такси враховують певне значення природних об'єктів (культурне, оздоровче, наукове та інше), їх цінність і тому, їх розмір перевищує кадастрову оцінку [17].

На нашу думку, збільшений розмір такс у порівнянні з економіко-кадастровою оцінкою, ґрунтується на таких факторах. По-перше, розмір спричиненої природним об'єктам шкоди не можливо встановити в повному обсязі, так як природні ресурси та системи не створювались людиною, а відповідно, не можливо поррахувати вартість робіт та затрат на їх поновлення в повному обсязі. Крім цього, негативні наслідки можуть мати прихований характер, і їх виявлення та розуміння низки негативних явищ і причинних зв'язків між ними, може бути розтягнуто на досить тривалий час. Тому, відповідно, законодавець може лише приблизно поррахувати розмір компенсації за пошкоджений чи знищений природний об'єкт згідно до відповідного виду

кадастру і враховуючи вказане вище, збільшити розмір стягнення з урахуванням можливих віддалених негативних наслідків та проявів шкоди. Тобто підвищений розмір такс обумовлений саме особливостями екологічної шкоди як основної підстави настання еколого-правової відповідальності. Необхідно зазначити, що таксовий метод, який базується на вартості одиниці природного ресурсу певного виду (тварини чи рослини), не можна вважати досконалим механізмом відшкодування шкоди. По-перше, не всі об'єкти тваринного чи рослинного світу, яким може бути заподіяна шкода, охоплені на цей час таксовими розрахунками. Так, в наш час, вовк залишається відповідно до Закону України «Про мисливське господарство та полювання» твариною-шкідником, який підлягає відстрілу в необмеженій кількості як в мисливській, так і в не мисливській сезони. І це відбувається, незважаючи на те, що зазначене становище порушує норми міжнародного екологічного законодавства, зокрема Бернську конвенцію, яку підписала Україна та ратифікувала в 1996 році, згідно якої чисельність вовка в Україні дозволяється регулювати в обмеженій кількості та під суворим контролем природоохоронних органів держави. В Україні продовжується знищення 50% чисельності вовків, у той час як у Польщі ці представники тваринного світу занесені до Червоної Книги. По-друге, самі розміри грошових стягнень за таксами потребують суттєвих змін та удосконалень. Так, наприклад, за незаконне здобування лося встановлена такса у розмірі 20 тисяч гривень, в той час як за знищення їжака вухастого, занесеного до Червоної книги України та перебуваючого на межі зникнення, – 150 гривень. Така кадастрова оцінка вартості, можливо, останнього представника певного виду дикої фауни, здається недостатньо обґрунтованою та потребує більш поглибленого підходу до встановлення умовної вартості того чи іншого природного об'єкта.

Еколого-правові методики дозволяють поррахувати шкоду, завдану природним об'єктам, виходячи із вартості робіт, затрат та часу, який потрібен на відновлення стану, що існував до порушення. Безумовно, методики дозволяють розрахувати розмір екологічної шкоди більш повно, враховуючи комплексний характер заходів, необхідних для відновлення екологічної системи, але в той же час вони також визначають лише вірогідні напрямки необхідних дій та їхню вартість. Методики уявляються, таким чином, більш ефективними спеціальними нормативно-правовими актами, ніж такси, оскільки вони не обмежені твердою грошовою сумою і в кожному випадку спричинення екологічної шкоди, дозволяють більш ретельно та всебічно, враховуючи всі ознаки того чи іншого природного об'єкту, його цінність, розповсюдженість тощо, з'ясувати розміри затрат необхідних для відновлення природних об'єктів. Варто констатувати, що діюче законодавство України не передбачає спеціальні еколого-правові акти щодо всіх природних об'єктів та екологічних систем. Так, відносно до курортних, лікувально-оздоровчих та рекреаційних природних територій та об'єктів не існує відповідних такс чи методик розрахунку та відшкодування, спричиненої екологічної шкоди. Така ситуація призводить до того, що відшкодування за шкоду, завдану зазначеним

природним територіям, настає за загальними цивільно-правовими нормами та розрізненими спеціальними нормативними актами, які діють по відношенню до окремих видів природних ресурсів. Відповідним наслідком такого відшкодування є не врахування цінності та унікальності лікувально-рекреаційних природних компонентів та факторів, що властиві лікувальним природним ресурсам, їх невідновлюваності, а відповідно, і не можливість відтворення в повному обсязі екологічних систем та зв'язків на території лікувально-рекреаційних зон.

Цікавим здається аналіз європейського законодавства щодо визначення способів розрахування екологічної шкоди [18]. Так, найчастіше застосовуються два способи розрахунку шкоди – або визначення шкоди в грошовому еквіваленті, або ж поновлення природного ресурсу в натурі. Сама ж економічна оцінка шкоди довіллю розраховується такими методами: ціноутворення з урахуванням комфортності природного середовища; метод «шляхових затрат» і метод «оголошених переваг». Метод «шляхових затрат» можливо було б використовувати в національному законодавстві для розрахунку економічної цінності екосистеми або об'єкта, який використовується в лікувально-рекреаційних цілях, виходячи із того факту, що цінність об'єкта знаходить своє відображення в тому, скільки люди готові заплатити за шлях до вказаного природного об'єкта. Готовність людей платити за відвідування природного комплексу чи об'єкта розраховується виходячи із кількості поїздок різної вартості.

Ураховуючи викладене, можливо зробити такі висновки щодо необхідності на законодавчому рівні вдосконалення та закріплення поняття і структури «екологічної шкоди», розробки єдиних принципів розрахунку її розміру, які враховували б насамперед екологічний фактор та значення природного ресурсу для екологічної системи. Потребує приведення у відповідність до міжнародного законодавства ряд нормативно-правових актів, зокрема, Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Законів України «Про екологічну мережу» та «Про курорти».

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про основні принципи (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

2. Иоффе О.С. Вопросы теории права / О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский. – М., 1961. – 518 с.

3. Самощенко И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарушкин. – М., 1971. – 239 с.

4. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность / С.Н. Братусь. – М., 1976. – 198 с.

5. Титова Н.И. Материальная ответственность работников сельскохозяйственных предприятий / Н.И. Титова. – М., 1978. – 217 с.

6. Алексеев С.С. Проблемы теории права / С.С. Алексеев. – Свердловск, 1972. – Т.1. – 396 с.

7. Колбасов О.С. Возмещение вреда, причиненного неправомерным использованием природных объектов / О.С. Колбасов. // Правовые вопросы охраны природы. – М., 1963. – 139 с.

8. Розовский Б.Г. Правовое стимулирование рационального природопользования / Б.Г. Розовский. – К, 1981. – 236 с.

9. Романов В.И. Соотношение гражданского и природоресурсового законодательства по искам о возмещении вреда, причиненного природным объектам / В.И. Романов // Российская юстиция. – 2011. – № 2. – С. 5-7.

10. Петров В.В. Экология и право / В.В. Петров. – М., 1981. – 198 с.

11. Кравченко С.Н. Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного законодательства / С.Н. Кравченко. – Львов, 1979. – 184 с.

12. Льюк Н.В. Місце юридичної відповідальності за екологічні правопорушення у системі юридичної відповідальності / Н.В. Льюк // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ, 2008. – № 2. – С. 1-9.

13. Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среде и ресурсах / Н.Г. Нарышева // автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. – М., 1998. – 16 с.

14. Андрейцев В.И. Экология і закон: Еколого-правова відповідальність / В.И. Андрейцев. – К., 1991. – 704 с.

15. Масленников С.Л. Методы экономической оценки ущерба в сфере охраны окружающей природной среды [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/873500848>

16. Бобылев А.И. Юридическая ответственность за экологические правонарушения / А.И. Бобылев. – М., 2001. – 114 с.

17. Нарышева Н.Г. Понятие и сущность таксовой ответственности за нарушение законодательства о природных ресурсах / Н.Г. Нарышева // Государство и право. – 1997. – № 10. – С. 41-47.

18. Ответственность за ущерб окружающей среде в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии: Применение лучшего международного опыта [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [env.contact@oecd.org](mailto:env.contact@oecd.org)