



ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

М. В. Краснова

*доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового, земельного і екологічного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

УДК 349.6:347.5

ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

*Розглянуто ознаки, види, режими, функції та інші теоретичні та
правові засади можливості існування екологічної відповідальності
як самостійного виду юридичної відповідальності.*

Ключові слова: еколого-правова відповідальність; режими екологічної відповідальності; позитивна еколого-правова відповідальність; негативна еколого-правова відповідальність.

Термін “екологічна відповідальність” все частіше зустрічається у різних текстах. Так, у Концепції національної екологічної політики на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880–р, передбачено ефективну реалізацію принципів *екологічної відповідальності*, згідно з якою забруднювач і користувач платять повну ціну та несуть солідарну відповідальність, включаючи державу, за стан довкілля, за дотримання вимог екологічного законодавства. Ці положення актуалізують проведення відповідних наукових досліджень сутності та юридичних ознак поняття екологічної відповідальності.

Свого часу питання екологічної відповідальності порушені В. В. Петровим, який вважав, що юридична відповідальність в галузі охорони навколишнього природного середовища настає за посягання на встановлений в державі екологічний правопорядок, нормативи і правила, які регулюють науково-обґрунтовану взаємодію суспільства і природи, екологічну безпеку країни, чим визначається й назва цієї відповідальності як еколого-правової [1, с. 146–147]. За своєю юридичною природою екологічна відповідальність — це економіко-правовий комплекс, який об’єднує в собі норми права і відповідні їм відносини по відшкодуванню і попередженню шкоди природному середовищу [2, с. 265–277], та який по своїй суті складає дві форми цієї відповідальності — економічну, або еколого-економічну, позитивну, та відповідно юридичну або еколого-правову, негативну.

Такі ідеї підтримані В. І. Андрейцевим, який еколого-правову відповідальність розглядає переважно як економіко-правову, як позитивну, у межах якої здійснюються позитивні дії відповідальних осіб (у тому числі громадян) у галузі раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки. Цей вид юридичної відповідальності, на його думку, носить переважно організаційний,



організаційно-майновий або ж майновий характер. Санкцією цієї відповідальності є обмеження, зупинення (тимчасово) або припинення екологічно небезпечної діяльності [3, с. 4–7].

Такий вид юридичної відповідальності характеризується особливим типом зобов'язань, які пов'язані з:

- 1) виникненням права природокористування або ж
- 2) впливають із змісту цього правового інституту.

Так, заінтересовані у користуванні природних ресурсів особи зобов'язані компенсувати (відшкодувати) шкоду у формі збитків і втрат сільськогосподарського, лісогосподарського виробництва при вилученні (викупі) сільськогосподарських угідь, лісових земель та чагарників для потреб, не пов'язаних із сільськогосподарським і лісогосподарським виробництвом; або ж шкоду при тимчасовому зайнятті таких угідь для інших видів використання, чи при встановленні обмежень щодо використання земельних ділянок, при погіршенні якості ґрунтового покриву та інших корисних властивостей угідь, лісових земель, при приведенні сільськогосподарських угідь, лісових земель у непридатний для використання стан тощо. У сучасному екологічному законодавстві такі положення деталізовані в земельному, водному, лісовому законодавстві (глави 24, 36 Земельного кодексу України від 25.10.2001 р. [4], ст. 57 Водного кодексу України від 06.06.1995 р.) [5].

Позитивна еколого-правова відповідальність лежить й у площині реалізації спеціальної правосуб'єктності осіб, які використовують довкілля для відведення в нього небезпечних факторів, тобто які здійснюють такі види господарювання, що за їх юридичним визначенням підпадають під ознаки джерела підвищеної небезпеки (ст. 1187 Цивільного кодексу України). У екологічному законодавстві ознаки таких джерел розкриваються через категорію об'єктів, що шкідливо впливають на стан довкілля (ст. 24, ч. 3 ст. 66 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"), переліки видів діяльності і об'єктів, що складають підвищену екологічну небезпеку (такий Перелік затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1995 р. № 554). Об'єктами підвищеної екологічної небезпеки можуть визначатися й такі, на яких використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені пороги маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру (ст. 1 Закону України від 18 січня 2001 р. "Про об'єкти підвищеної небезпеки").

Отже, в межах реалізації позитивної екологічної відповідальності володільці таких джерел та об'єктів зобов'язані:

а) сплачувати збори за спеціальне використання природних ресурсів, за забруднення довкілля та за погіршення якості природних ресурсів;

б) фінансувати комплекс запобіжних заходів щодо охорони довкілля, раціонального використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки способами, які можна назвати превентивно-компенсаційними, що реалізуються у межах регулятивних відносин та види яких деталізуються в екологічному законодавстві.

Позитивна відповідальність в екологічному законодавстві розглядається як філософсько-соціологічне поняття, що істотно відображає історично конкретний характер взаємин між особою, соціальною групою, суспільством з точки зору свідомого здійснення пред'явлених до них взаємних вимог у сфері екології [6, с. 11]. На нашу думку, цьому виду еколого-правової відповідальності має відповідати належний рівень морально-етичного ставлення кожного до природи як до місця і умови існування всього живого на Землі, принаймні такий, який існував у поведінці праукраїнців та зберігся в окремих звичаях і традиціях нашого народу. Цей вид відповідальності впливає й на формування національної екологічної політики, конституційні засади якої базуються на обов'язку держави забезпечувати екологічну безпеку, підтримувати екологічну рівновагу на території України, долати наслідки Чорнобильської катастрофи, зберігати генофонд



Українського народу (ст. 16 Конституції України).

Така відповідальність повинна забезпечувати право кожного на відшкодування завданої порушенням права на безпечне для життя і здоров'я довкілля шкоди (ч. 1 ст. 50 Конституції України). Відповідальність держави у цьому значенні виступає гарантіями екологічних прав громадян, зокрема таких, що впливають на компенсаційні економіко-стимулюючі засоби попередження заподіяння екологічної шкоди: проведення широкомасштабних державних заходів щодо підтримання, відновлення і поліпшення стану навколишнього природного середовища; обов'язок здійснювати технічні та інші заходи для запобігання шкідливому впливу господарської та іншої діяльності на довкілля, виконувати екологічні вимоги при плануванні, розміщенні продуктивних сил, будівництві та експлуатації народногосподарських об'єктів (п. п. "а, б" ст. 10 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища"). Економісти з цією метою пропонують створити організаційно-економіко-правовий механізм такої відповідальності для забезпечення ряду важливих функцій: управлінської, стимулюючої, запобіжно-виховної, компенсаційної та ін. [7, с. 30–39].

Очевидно, що основна роль відповідальності за екологічним законодавством України визначається в охоронювальних (захисних) правовідносинах, у межах яких реалізуються юридичні засоби, способи і методи по забезпеченню примусового виконання юридичними особами та громадянами покладених на них зобов'язань в сфері екології. Такий стан правовідносин називають негативною еколого-правовою відповідальністю, обов'язком винної особи зазначені в законі втрати майнового та організаційного характеру [8, с. 22]. Така відповідальність за екологічним законодавством базується на загальноправових принципах охорони довкілля: поєднання заходів стимулювання і відповідальності у справі охорони довкілля; компенсації шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища (п. п. "і", "й" ст. 3 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища").

Негативну еколого-правову відповідальність класифікують за різними критеріями [9]. Так, за способами впливу на порушника виділяють компенсаційну, що спрямовану на відшкодування шкоди, та репресивну, яка реалізується шляхом застосування покарання. До компенсаційної відноситься, зокрема, обов'язок відшкодувати заподіяну шкоду, передбачену нормами цивільного і господарського права. До репресивних видів відносять адміністративну, кримінальну, дисциплінарну відповідальності.

Як відомо, шкода і необхідність її компенсації є основною ознакою відповідальності. Переважно вважається, що за галузевою належністю, видом санкцій, порядком застосування компенсація шкоди за екологічним законодавством реалізується у межах цивільно-правової відповідальності [6, с. 19]. Проте, звертається увага й на те, що цивільно-правова відповідальність за екологічні правопорушення, як правило, не має публічно-правового характеру, бо це відповідальність суб'єкта перед рівним йому учасником правовідносин. Після вчинення правопорушення його наслідки повинні бути усунені добровільно самим порушником без втручання судових або інших державних органів. Цивільно-правова відповідальність застосовується у випадках порушення майнових прав суб'єктів екологічних правовідносин і заподіяння їм шкоди [15, с. 398]. За таких умов цей вид юридичної відповідальності в сфері екології справедливо називають майновою, зважаючи, що цивільно-правова відповідальність складається відносно конкретного майна — матеріального блага товарного характеру, а майнова відповідальність не входить повністю в предмет регулювання цивільного права, може відноситися до предмету регулювання інших галузей права — екологічного, аграрного, фінансового та інших [16, с. 20].

З урахуванням цих особливостей в сучасних умовах розвивається й міжнародне екологічне законодавство, екологічне законодавство Європейського Співтовариства, екологічне законодавство окремих країн, де порушується питання такого самостійного виду юридичної відповідальності, як екологічна відповідальність. При цьому береться до уваги, що екологічна відповідальність — це компенсаційно-матеріально-фінансова



відповідальність за заподіяну екологічну шкоду; зобов'язання суб'єкта економічної діяльності відшкодувати заподіяну екологічну шкоду; важлива при приватизації і придбанні підприємств у приватну власність, попередній власник яких міг би викликати екологічне правопорушення тощо [17, с. 753]. Саме такі ідеї покладені в основу Закону США про всебічне регулювання, компенсацію і відповідальність (відомий як ЗВЕРКВ або Суперфонд), Закону Німеччини про екологічну відповідальність, Директиви Європейського Парламенту і Ради Європи від 21 квітня 2004 року № 2004/35/СЕ про екологічну відповідальність у контексті попередження та ліквідації наслідків заподіяної навколишньому середовищу шкоди. З урахуванням таких тенденцій у літературі досліджуються питання розвитку інституту екологічної відповідальності [18].

З огляду на існуючу світову практику щодо питань екологічної відповідальності запровадження такої відповідальності в законодавстві України буде заохочувати підприємства-забруднювачі до здійснення заходів щодо запобігання чи компенсації екологічної шкоди (*internaliz environmental costs*), сприятиме запровадженню страхування екологічних ризиків, створенню національних екологічних фондів для ліквідації чи усунення наслідків екологічних аварій, катастроф чи стихійних явищ. При цьому будуть враховуватися різні схеми, елементи такої відповідальності: стандарт (режим) відповідальності; механізм справляння відповідальності; коло осіб, яких можна буде притягнути до відповідальності; робота з кількома винними сторонами; обсяг шкоди, що викликає відповідальність і можливі засоби відшкодування; період часу несення відповідальності тощо [19]. Наприклад, стандарт (режим) відповідальності, як основний критерій екологічної відповідальності, співвідноситься з трьома її підвидами, заснованих на суб'єктивних ознаках правопорушення, а саме: винна відповідальність (заснована на умислі та небережності); строга (*strict*) відповідальність, або ж відповідальність без вини, яка характерна для цивільно-правової деліктної відповідальності володільців джерел підвищеної екологічної небезпеки, які вправі доводити відсутність доказів на користь позивача, та безумовна відповідальність (відповідальність без можливості виправдання, можлива у разі виникнення ядерної шкоди). Українське екологічне законодавство передбачає такі стандарти відповідальності (ст. ст. 68, 69 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища").

Отже, екологічною відповідальністю слід визначати систему правового регулювання компенсації екологічної шкоди, з огляду на виключний компенсаційно відновлювальний, матеріально-фінансовий характер правовідносин, у яких вони реалізуються. Екологічна відповідальність чітко відмежовується від інших видів юридичної відповідальності за порушення екологічних вимог, передусім особливостями складів екологічних правопорушень, ступенем екологічної небезпеки і заходами державно-правового примусу. Основною метою такої відповідальності є покладання на осіб, винними, чи безвинними діями чи бездіяльністю яких внаслідок порушення вимог екологічного законодавства заподіяна шкода майновим та немайновим охоронювальним благам потерпілих осіб у галузі використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки громадян, обов'язку компенсувати її у повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища, погіршення якості природних ресурсів, а також компенсувати неодержані прибутки за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості довкілля, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням.

Покладання обов'язку на відповідних осіб компенсувати заподіяну шкоду може виступати не єдиною санкцією, визначеною законодавством. Зокрема, згідно з вимогами ст. 1164 Цивільного кодексу України, неусунення загрози життю, здоров'ю та майну фізичної особи чи майну юридичної особи (в тому числі і внаслідок недодержання екологічних вимог — прим. *М.К.*), тягне за собою право вимоги заінтересованої особи заборони діяльності, яка створює загрозу. За екологічним законодавством така вимога може здійснюватися громадянами, прокурором, який виступає в суді на захист порушених екологічних прав громадян, органами державної виконавчої влади та



місцевого самоврядування щодо обмеження, зупинення (тимчасово) або припинення (заборони) екологічно небезпечної діяльності та об'єктів за умови порушення екологічних прав громадян (ст. ст. 9, 10, 37 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища”).

Отже, як вид соціально-правової відповідальності відповідальність в екологічному праві набуває ознак явища, яке об'єктивно існує як обов'язковий прояв впорядкування відповідних суспільних відносин; відображає “об'єктивну необхідність погодження поведінки суб'єктів соціального спілкування” [20, с. 7–9]. Така відповідальність заснована на нормативних вимогах, які забезпечуються в необхідних випадках державним примусом, тому їй притаманна єдність як позитивних, так і негативних аспектів. Тому в науці екологічного права слід прислуховуватися до сучасних тенденцій в загальній теорії права, де обстоюються ідеї про конструювання юридичної відповідальності в широкому плані, тобто, такої, що виходить за межі розгляду її лише як наслідки правопорушення [21]. У теорії права пропонується концепція юридичної відповідальності, яка відходить від позиції, спрямованої тільки на таке її розуміння, як виконання зобов'язання або тільки як покарання за неналежну поведінку. Це обумовлено тим, що юридична відповідальність як правова категорія представляє собою комплексне поняття, яке не може бути визначено лише його окремими ознаками. Як зазначає М. А. Краснов, не може бути принципової різниці між сутністю відповідальності за доручену справу (за ефективність своєї діяльності) і відповідальністю за правопорушення [22, с. 28–29].

Не виключається в теорії права й питання диференціації юридичної відповідальності на самостійні види відповідно до галузевої належності. Визначну роль при цьому відіграють, по-перше, санкції юридичної відповідальності, тобто санкції норм якої галузі права виключно (або переважно) реалізуються (застосовуються) щодо цього виду відповідальності, та, по-друге, організаційний критерій, тобто, наявність спеціальних органів і спеціальних процедур застосування саме даного блоку санкцій, співвідносних із самостійним видом юридичної відповідальності [23, с. 33–34]. В екологічному праві такими санкціями можуть виступати: кратність розмірів зборів за забруднення довкілля чи зборів за спеціальне використання природних ресурсів, що стягуються при порушенні умов здійснення негативних впливів на довкілля чи при перевищенні нормативів (лімітів) використання природних ресурсів; розміри стягнень за шкоду, завдану навколишньому природному середовищу чи його окремим ресурсам; розміри страхових сум, сплачених у порядку екологічного страхування відповідальності чи ризику заподіяння екологічної шкоди. Організаційний критерій в екологічному праві і законодавстві представлений спеціально уповноваженими органами державної виконавчої влади (Міністерство екології і природних ресурсів України, Державний комітет лісового господарства України тощо), які компетентні застосовувати такі санкції. Визначені екологічним законодавством й спеціальні процедури застосування таких санкцій, зокрема у спеціальних таксах, методиках.

Російський вчений М. М. Бринчук слушно ставить питання про еколого-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, відмінний від інших галузевих видів відповідальності, особливо від цивільно-правової [24]. На його думку зміст еколого-правової відповідальності утворюють екологічні правопорушення, предметом яких є: відшкодування шкоди, завданої природі, тобто, екологічної шкоди, та невиконання або неналежне виконання обов'язків, передбачених договором на природокористування і охорону навколишнього середовища [24, с. 48]. При цьому враховується публічно-правова спрямованість екологічного права, яке має й договірний метод правового регулювання. Адаже природокористування — це й відведення в навколишнє середовище різних фізичних, хімічних та біологічних факторів негативного впливу. Тому доцільно визнати положення ст.ст. 13, 14, 16, 50 Конституції України публічно-правовими засадами договірного природокористування. А договори в екологічному праві суттєво різняться від договорів у цивільному праві: “укладаються на предмет використання природних ресурсів, які є об'єктами публічної власності;



укладаються уповноваженим державним органом; укладення договору здійснюється в порядку реалізації повноважень держави — власника по розпорядженню тими чи іншими природними ресурсами; порядок укладення договору визначається екологічним законодавством, яке регулює відносини з приводу природних ресурсів та інших природних публічних благ і тому покликане охороняти переважно публічні екологічні інтереси; умови договору в основному визначаються екологічним законодавством, а не рівноправними сторонами. При цьому в основному відсутня згода воль, додержання умов договору контролюється спеціально уповноваженим державним органом (а не лише публічною юридичною особою, яка уклала договір). Тому, якщо у випадку порушення таких договірних зобов'язань завдається шкода природі чи іншим публічним благам, то вона буде відшкодовуватися в рамках еколого-правової відповідальності, бо якщо природа є об'єктом публічної власності, публічним благом, об'єктом, який виражає публічний інтерес, що демонструє і уособлює публічне право, то як відносини щодо шкоди, яка їй завдається, може регулюватися цивільним правом, а сама шкода може відшкодовуватися в порядку застосування цивільно-правової відповідальності?" [24, с. 47–48].

Нами вже порушувалося питання про визнання екологічної відповідальності самостійним видом юридичної відповідальності, який реалізується як в межах попередження виникнення екологічної шкоди (позитивний аспект), так і в межах усунення наслідків шкоди, яка виникла (негативний аспект) [25]. Такий вид відповідальності повинен носити переважно компенсаційний характер, спрямовуватися на створення умов сталого соціально-економічного розвитку, гарантувати оптимальний для такого розвитку екологічний порядок.

Список використаних джерел

1. *Петров, В. В.* Правовая охрана природы в СССР [Текст] : [учебн.] / В. В. Петров. — М. : Юрид. лит., 1984. — 384 с.
2. *Петров, В. В.* Экологическое право [Текст] : [учебн.] / В. В. Петров. — М. : БЕК, 1995. — 557 с.
3. *Андрейцев, В. І.* Екологія і закон: еколого-правова відповідальність [Текст] / В. І. Андрейцев. — К. : Знання, 1991. — 48 с.
4. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. [Текст] // ВВР. — 2002. — № 3–4. — Ст. 27.
5. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. [Текст] // ВВР. — 1995. — № 24. — Ст. 189.
6. *Ивакин, В. И.* Теория юридической ответственности за экологические правонарушения и практика ее применения [Текст] / В. И. Ивакин. — М. : Право и государство, 2004. — 257 с.
7. *Паламарчук, В.* Про економіко-правову відповідальність в управлінні природокористуванням та охороною навколишнього середовища (теоретико-методологічні) аспекти [Текст] / В. Паламарчук, С. Мішенін // Право України. — 1998. — № 6. — С. 30–39.
8. *Сергеев, С. П.* Основы государства и права [Текст] / С. П. Сергеев. — М. : А.Д.В., 1996. — 353 с.
9. *Крассов, О. И.* Экологическое право [Текст] : [учебн.] / О. И. Крассов. — М. : Дело, 2001. — 768 с.
10. Гражданское право [Текст] : [учебн.] / отв. ред. Е. А. Суханов. — М. : БЕК, 1998. — Т. 1. — 816 с.
11. *Кравченко, С. Н.* Имущественная ответственность за нарушение природоохранительного права [Текст] / С. Н. Кравченко. — Львов : Вища школа, 1979. — 184 с.
12. Экологический энциклопедический словарь [Текст]. — М. : Ноосфера, 1999. — 930 с.
13. *Вылегжанина, Е. Е.* Новые тенденции в развитии института ответственности в европейском экологическом праве [Текст] / Е. Е. Вылегжанина // Московский журнал международного права. — 2004. — № 3. — С. 149–165.
14. *Гиряева, В. Н.* Экологическая ответственность: 20-й Трирский коллоквиум по экологическому и техническому праву [Текст] / В. Н. Гиряева // Экологическое право. — 2005. — № 3. — С. 44–47.
15. Юридична відповідальність за екологічну шкоду. Січень 1995 року. Науково-дослідна робота, підготовлена в рамках Програми для країн Центральної та Східної Європи Інституту екологічного права США [Текст]. — [Б.м.] : [Б.в.], 1995. — 20 с.
16. *Дубовик, О. Л.* Экологическое право [Текст] : [учебн.] / О. Л. Дубовик. — М. : Велби; Проспект, 2003. — 584 с.
17. *Боброва, Н. А.* Ответственность в системе конституционных норм [Текст] / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. — Воронеж, 1995. — 289 с.
18. *Чирков, А. П.* Ответственность в системе права [Текст] / А. П. Чирков. — Калининград, 1996. — 288 с.
19. *Алексеев, И. А.* К вопросу о понятии ответственности в системе права [Текст] / И. А. Алексеев // Государство и право. — 2009. — № 2. — С. 83–87.



20. Недбайло, П. Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм [Текст] / П. Е. Недбайло // Правоведение. — 1971. — № 3. — С. 44–56.
21. Строгович, М. С. Сущность юридической ответственности [Текст] / М. С. Строгович // Советское государство и право. — 1979. — № 5. — С. 66–73.
22. Краснов, М. А. Ответственность власти [Текст] / М. А. Краснов. — М., 1997. — 256 с.
23. Овсянян, Ж. И. Юридическая ответственность и государственное принуждение [Текст] / Ж. И. Овсянян. — Ростов н/Д., 2005. — 378 с.
24. Бринчук, М. М. Эколого-правовая ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности [Текст] / М. М. Бринчук // Государство и право. — 2009. — № 4. — С. 39–48.
25. Краснова, М. В. Екологічна відповідальність за шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС [Текст] / М. В. Краснова // Право України. — 2007. — № 3. — С. 146–151.

Надійшла до редакції 31.01.2011

Краснова М. В. Проблемы определения понятия экологической ответственности по законодательству Украины

Рассмотрены признаки, виды, режимы, функции и иные теоретические и правовые начала существования экологической ответственности как самостоятельного вида юридической ответственности.

Ключевые слова: *эколого-правовая ответственность; режимы экологической ответственности; позитивная эколого-правовая ответственность; негативная эколого-правовая ответственность.*

Krasnova, M. V. Problems of Defining the Environmental Liability Notion in the Current Legislation of Ukraine

The article examines the theoretical and legal basis for the possible existence of environmental liability as autonomous legal liability.

Key words: *environmental liability; environmental liability regimes; positive environmental liability; negative environmental liability.*

