

УДК 349.6:341

<http://doi.org/10.5281/zenodo.884088>

© Шабанов Р.І., 2017

Р.І. Шабанов**СУТНІСТЬ ПРИНЦИПУ
«ЗАБРУДНЮВАЧ ПЛАТИТЬ»
ЯК ПРИНЦИПУ МІЖНАРОДНОГО
ЕКОЛОГІЧНОГО ПРАВА**

Анотація. Стаття присвячена дослідженню сутності принципу «забруднювач платить» як принципу міжнародного екологічного права. Визначено, що сутність принципу міжнародного екологічного права «забруднювач платить» зводиться до того, що виробник товарів повинен не тільки оплатити заходи щодо запобігання збитку, але й покрити сам збиток, заподіяний навколишньому середовищу. Наголошено, що метою принципу «забруднювач платить» є інтерналізація витрат, пов'язана із запобіганням забрудненню навколишнього середовища. Концепція інтерналізації спрямована на включення різних екологічних витрат у кінцеву вартість продукту або послуги. Запропоновано передбачити принцип «забруднювач платить» у ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», відповідно до якого господарюючі суб'єкти, які здійснюють негативний вплив на навколишнє середовище, зобов'язані покривати видатки, пов'язані із забрудненням навколишнього середовища.

Ключові слова: принципи екологічного права, компенсація шкоди, принцип «забруднювач платить», інтерналізація.

Аннотация. Статья посвящена исследованию сущности принципа «загрязнитель платит» как принципа международного экологического права. Определено, что сущность принципа международного экологического права «загрязнитель платит» сводится к тому, что производитель товаров должен не только оплатить меры по предотвращению ущерба, но и покрыть сам ущерб, причиненный окружающей среде. Подчеркивается, что целью принципа «загрязнитель платит» является интернализация затрат, связанных с предотвращением загрязнения окружающей среды. Концепция интернализации направлена на включение разных экологических затрат в конечную стоимость продукта или услуги. Предложено предусмотреть принцип «загрязнитель платит» в ст. 3 Закона Украины «Об охране окружающей природной среды», согласно которому субъекты хозяйствования, оказывающие отрицательное влияние на окружающую среду, обязаны покрывать расходы, связанные с загрязнением окружающей среды.

Ключевые слова: принципы экологического права, компенсация вреда, принцип «загрязнитель платит», интернализация.

Annotation. The article investigates the essence of the principle of «polluter pays» as principle of international environmental law. The author defines the essence of the principle of international environmental «polluter pays» is to ensure that the manufacturer of goods should not only pay for measures to prevent damage, but cover himself the damage caused to the environment. The author emphasizes that the purpose of the principle of «polluter pays» is the internalization of costs related to the prevention of pollution. The concept aims to internalize environmental costs including different in the final cost of the product or service. The author proposes to implement the principle of «polluter pays» to the art. 3 of the Law of Ukraine «On Environmental Protection», according to which business entities that carry negative impact on the environment must cover costs associated with pollution.

Keywords: principles of environmental law, compensation for damages, polluter pays, internalization.

Постановка проблеми. Природне середовище, без якого абсолютно неможливе існування людства, в останнє століття піддалося серйозному забруднюючому навантаженню, пов'язаному із потребами індустриального суспільства. Саме тому Декларація тисячоліття, прийнята 8 вересня 2000 року на Саміті Організації Об'єднаних Націй (ООН), включила розділ «Охорона нашого загального навколишнього середовища». У ньому держави-члени ООН заявляють: «Ми повинні докладати зусилля у справі рятування всього людства, і, насамперед, наших дітей і онуків, від загрози проживання на планеті, котра буде безнадійно зіпсована діяльністю людини та ресурсів якої більше не буде вистачати для задоволення їхніх потреб» [1]. У свою чергу, ст. 16 Конституції України визнає обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, а ст. 66 Основного Закону передбачає, що кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ним збитки [2]. На реалізацію означених положень спрямований Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року, у ст. 3 якого сформульований принцип компенсації шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища [3]. У сучасних розвинутих країнах розуміння компенсації шкоди, заподіяної навколишньому середовищу, вкладене у такий принцип міжнародного екологічного права як «забруднювач платить», який на противагу класичному відшкодуванню передбачає впровадження стимулюючого механізму зниження тиску на навколишнє середовище. Враховуючи євроінтеграційні наміри України, дослідження окресленого принципу є актуальним, адже його впровадження у національне законодавство є однією з екологічних вимог вступу до Європейського Союзу.

Формулювання мети статті. Автор має на меті дослідити сутність принципу «забруднювач платить» як принципу міжнародного екологічного права.

Виклад основного матеріалу статті. Принципами права є керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування й розвитку людини та суспільства та визначають зміст і спрямованість правового регулювання [4, с. 74]. Принципи як основні керівні засади (основні ідеї), які знаходять своє закріплення в нормах відповідної галузі права, що спрямовують розвиток і функціонування всієї правової системи [5, с. 16]. У свою чергу, О.С. Бабяк вказує, що принципи екологічного права – це вихідні засади та загальнообов'язкові правила, зафіксовані в регулятивних і охоронних еколого-правових нормах, що спрямовані на досягнення мети екологічної політики України і забезпечення завдань екологічного права. Вони спираються на загальноправові принципи, які враховуються при формуванні принципів екологічного права, і на екологічне законодавство або впливають із його змісту [6, с. 11]. Тобто принципи екологічного права є основними, вихідними засадами, на яких базується правове регулювання екологічних відносин.

У загальній теорії права принципи права можна класифікувати за різноманітними підставами:

- а) за сферою дії (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, інституційні);
- б) за змістом тощо [7, с. 193]. Л.Л. Чаусова зазначає, що в основу класифікації принципів екологічного права можуть бути покладені дві класифікаційні ознаки: сфера дії й значення принципів екологічного права [8].

На думку Н.Р. Кобецької, у системі принципів екологічного права можна виділити такі:

- 1) загальні принципи, на яких базується вся система права, – законності, невідворотності, відповідальності за протиправну поведінку тощо;
- 2) спеціальні (галузеві), що стосуються і діють лише в рамках однієї галузі, зокрема, екологічного права;
- 3) принципи підгалузей екологічного права (земельного, надрового, водного);
- 4) принципи інститутів екологічного права (наприклад, принципи інституту екологічної безпеки) [9, с. 16].

У цьому аспекті в Декларації з навколишнього середовища і розвитку, прийнятої на конференції ООН у Ріо-де-Жанейро в 1992 році [10], сформульовано 27 соціально-екологічних принципів, що мають основоположне значення для всього міжнародного співтовариства і для кожної окремо взятої держави. Одним із таких загальних принципів міжнародного екологічного

права є принцип «забруднювач платить». Він є органічним втіленням концепції сталого розвитку, що у даний момент становить єдиний спосіб поєднання таких антиномій, як економічний розвиток, охорона навколишнього середовища та соціальний добробут. Принцип «забруднювач платить» є своєрідним компромісом між екологією та економікою. І варто погодитись із Р. Шеманом, який зазначає, що, з'явившись споконвічно як економічний принцип, «забруднювач платить» більше відноситься до сфери охорони навколишнього середовища, ніж до сфери відповідальності [11, р. 877–878].

Варто відзначити, що довгий час питання про оплату нанесеного збитку навколишньому середовищу тим або іншим підприємцем або домогосподарством не ставилось у правовій площині. Як вказував у своїй монографії «Закон і революція» Х. Берман, протягом багатьох століть діяв принцип, який умовно можна назвати «подалі від мого заднього двору» (*far beyond my back yard*) [12]. Іншими словами, основне завдання зводилося до того, щоб сміття та відходи скидати подалі від свого домоволодіння. Що ж стосується підприємств, розташованих на берегах рік, то керівника забруднюючого об'єкта змушували пити воду з такої ріки нижче за течією, щоб довести, що діяльність його підприємства не наносить збитку навколишньому середовищу.

Змістовно принцип «забруднювач платить» зароджувався та формувався в рамках Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Невипадково саме тому в документах ОЕСР можна зустріти найбільш повне і всеосяжне визначення цього принципу: принцип «забруднювач платить» передбачає, що забруднювач повинен покривати видатки, пов'язані із проведенням заходів із запобігання забрудненню та боротьби з ним, рішення які було прийнято державними органами з метою забезпечення прийняттого стану навколишнього середовища. Іншими словами, вартість цих заходів повинна враховуватися у вартості товарів і послуг, які призвели до забруднення при їхньому виробництві (наданні) та/або споживанні [13].

У 1975 році Радою Європейських співтовариств була видана Рекомендація, присвячена детальному застосуванню даного принципу. У п. 1 цієї Рекомендації йдеться про мету впровадження принципу «забруднювач платить»: розподіл між забруднювачами витрат на боротьбу проти спричиненого ними забруднення буде стимулювати останніх до скорочення забруднення та пошуку менш забруднюючих продукції або технологій і дозволить, таким чином, більш раціональне використання ресурсів навколишнього середовища; крім того, такий розподіл задовольняє критеріям ефективності та справедливості. І саме тому держави в їх національному законодавстві у галузі захисту

навколишнього середовища повинні застосовувати принцип «забруднювач-платник», відповідно до якого відповідальні за забруднення фізичні або юридичні особи, приватного або публічного права, повинні оплачувати витрати, необхідні для запобігання цьому забрудненню або скорочення обсягу останнього для дотримання норм та еквівалентних розмірів, що дозволяють досягти цілі якості або, за відсутності цілей якості, з метою дотримання встановлених органами державної влади норм та еквівалентних розмірів [14]. Із зазначеного визначення можна виокремити «номінальне» тлумачення принципу: «забруднювач повинен, у принципі, покривати витрати, пов'язані із забрудненням».

Принцип «забруднювач платить» передбачений також рядом інших міжнародних договорів. До таких договорів можна, зокрема, віднести: Конвенцію ООН про трансграничний вплив промислових аварій 1992 р., Міжнародну конвенцію із забезпечення готовності на випадок забруднення нафтою, боротьби з ним і співробітництву 1990 р., Конвенцію із захисту морського середовища району Балтійського моря 1992 р., Стокгольмську конвенцію про стійкі органічні забруднювачі 2001 р.

Все це дає нам право стверджувати, що принцип «забруднювач платить» визнаний світовим співтовариством як один з універсальних спеціальних принципів міжнародного екологічного права [15], а провідний зарубіжний дослідник у сфері екологічного права М.Р. Гросман писав: «Принцип «забруднювач платить» сьогодні є загальним принципом міжнародного екологічного права» [16, с. 2].

Основна ідея принципу «забруднювач платить» пов'язана з механізмом інтерналізації. У найбільш широкому розумінні «інтерналізація» означає трансформацію зовнішнього у внутрішнє. Н.С. Зіновкін наводить таке визначення даного поняття: «Інтерналізація – це включення оцінки зовнішніх для компанії позитивних і негативних ефектів, обумовлених діяльністю інших компаній, організацій, осіб, у витрати або дохід виробників цих ефектів з метою можливості здійснення їхнього ринкового регулювання. Наприклад, пред'явлення штрафних санкцій за зовнішнє забруднення території компанії, підприємства» [17].

Щодо відносин, пов'язаних з охороною навколишнього середовища, суспільно значущий інтерес у скороченні забруднення є екологічними витратами, що лежать поза інтересами учасників ринку. Держава для задоволення запитів суспільства може використати у цьому випадку два інструменти: установити «тверде» імперативне правило, що визначає верхню межу забруднення для підприємств (такий підхід знаходить своє відбиття в існуванні системи екологічного нормування), і застосувати «гнучкий» підхід, оподаткувавши таке

забруднення. У другому випадку проявляє себе стимулюючий механізм, відповідно до якого менше забруднення буде економічно виправданим.

У цьому сенсі реалізація принципу «забруднювач платить» передбачає визначення вартості забруднення навколишнього середовища, надаючи підприємствам можливість включення екологічних витрат у суму загальних витрат, і для такої організації ці витрати вже будуть внутрішніми, тобто інтернальними. Отже, інтерналізація означає, що забруднювач може включати витрати, пов'язані з охороною навколишнього середовища, у вартість своєї продукції або своїх послуг, що в цілому відповідає визначенню принципу «забруднювач платить».

Висновки. Сутність принципу міжнародного екологічного права «забруднювач платить» зводиться до того, що виробник товарів повинен не тільки оплатити заходи щодо запобігання збитку, але й покрити сам збиток, заподіяний навколишньому середовищу. Метою принципу «забруднювач платить» є інтерналізація витрат, пов'язана із запобіганням забруднення навколишнього середовища. Інакше кажучи, концепція інтерналізації спрямована на включення різних екологічних витрат у кінцеву вартість продукту або послуги. Такими екологічними витратами, зокрема, можуть бути: витрати на використання природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища, поховання відходів. Пов'язано це головним чином з тим, що економічна/ господарська діяльність може завдати шкоди природним ресурсам, які є або товарами суспільного споживання (чиста вода), або суспільним благом (чисте повітря). Автор вважає доцільним викласти п. «і» ст. 3 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у редакції відповідно до розуміння сутності міжнародного принципу екологічного права «забруднювач платить», згідно з яким господарюючі суб'єкти, які здійснюють негативний вплив на навколишнє середовище, зобов'язані покривати видатки, пов'язані із забрудненням навколишнього середовища.

Література

1. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, утверждена резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_621; 2. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; 3. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546; 4. Рабінович П. М. Основи

загальної теорії права та держави : навчальний посібник / П.М. Рабінович. – 5-те вид., зі змінами. – К.: Атіка, 2001. – 192 с.; **5.** Алексеев С.С. Общая теория права: курс в 2 т. Т. 2 / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.; **6.** Бабяк О.С. Екологічне право України: навч. посібник / О.С. Бабяк, П.Д. Біленчук, Ю.О. Чирва. – К.: Атіка, 2000. – 216 с.; **7.** Загальна теорія держави і права / За ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 572 с.; **8.** Чаусова Л.Л. Принципы экологического права Украины: монография / Л.Л. Чаусова. – Харьков, 1998. – 159 с.; **9.** Кобецька Н.Р. Екологічне право України: навч. посібник / Н.Р. Кобецька. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 352 с.; **10.** Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку, прийнята на конференції ООН в Ріо-де-Жанейро 14 червня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_455; **11.** Chemain P. The «polluter pays» principle // The law of international responsibility / ed. by J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson. – New York: Oxford University Press, 2010. – P. 877–885; **12.** Berman H. Law and revolution / H. Berman. – Cambridge (M.A.): Harvard University Press, 1983. – 672 p.; **13.** Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies 26 May 1972 – C (72)128. 1972. Para. A. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&Lang=en>; **14.** Про розподіл витрат та участь органів державної влади в галузі навколишнього середовища : Рекомендація Ради 75/436/Євратом, ЄСВС, ЄЕС від 3 березня 1975 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_979; **15.** Sands Ph. Principles of international environmental law. Second edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.langtoninfo.com/web_content/9780521769594_frontmatter.pdf; **16.** Grossman M.R. Agriculture and Polluter Pays Principle / M.R. Grossman // Electronic Journal of Comparative Law. 2007. Vol. 11/3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ejcl.org/113/article113-15.pdf>; **17.** Зиновкин Н. С. Принцип «загрязнитель платит»: история, интерпретация, имплементация в отечественное законодательство / Н.С. Зиновкин // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 3 (70) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=4482:-l-r-&catid=199:2013-02-06-05-05-04&Itemid=2.