

І. А. БІЛИК

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЗА ЕКОЛОГІЧНУ ШКОДУ

Аналізується відповідальність держави за екологічну шкоду у випадку бездіяльності державних органів по встановленню та притягненню винних осіб до відповідальності.

Ключові слова: екологічне правопорушення, цивільна відповідальність, відповідальність за екологічне правопорушення, відповідальність держави.

Анализируется ответственность государства за вред, причиненный третьими лицами, в случае бездействия государственных органов по установлению и привлечению виновных лиц к юридической ответственности.

Ключевые слова: экологическое правонарушение, гражданская ответственность, экологическая ответственность, ответственность государства.

In this article the State responsibility for environmental damage, caused by third person, in the event of administrative dereliction to identify and bring to responsibility of an offender is analyzed.

Key words: environmental offense, civil liability, offence against the environment, the State responsibility.

Інститут відповідальності держави перед громадянами неодноразово був предметом дослідження представників різних правових шкіл і галузей права¹. Особливу увагу такого роду відповідальності почали приділяти після формування теорії «суспільного договору» Ж.-Ж. Руссо. У своєму відомому трактаті «Про суспільний договір, або принципи політичного права» він стверджував: «Як тільки маса людей об'єднується в одне ціле, вже неможливо спричинити шкоду одному із членів, не зачепивши цілого, і, тим більше, неможливо спричинити шкоду цілому таким чином, щоб його члени цього не відчували. Отже, і борг, і вигоди в рівній мірі зобов'язують обидві сторони допомагати один одному...»². За теорією суспільного договору відповідальність держави перед громадянами полягає в переведенні негативних фінансових наслідків такої відповідальності (збільшення видатків) на інших громадян цієї держави. Відповідний механізм впливає із принципу взаємної відповідальності особи та держави, який передбачає можливість реалізації каральної функції права не лише по відношенню до громадян, але й по відношенню до держави, її органів та посадових осіб³.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено право на подання до суду позовів до державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян про відшкодування шкоди, заподіяної їхньому здоров'ю та майну внаслідок негативного впливу на навколишнє природне середовище. Попри невадле формулювання положення відповідної статті, держава повинна гарантувати, щоб шкода, спричинена негативним впливом на навколишнє природне середовище, неодмінно була відшкодована. Відповідне право є проявом нормативного втілення гарантій, наданих державою, щодо невідворотності відповідальності за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Держава, яка надає своїм громадянам певний обсяг гарантій, неодмінно повинна визначити нормативне, організаційно-функціональне та процесуальне забезпечення їх реалізації.

Відсутність одного із вищезгаданих елементів може свідчити про декларативний характер такої гарантії. Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» Україна гарантує своїм громадянам реалізацію екологічних прав, наданих їм законодавством. Гарантія за своєю правовою природою має всі елементи зобов'язання. Спірним питанням залишається лише відповідальність за незабезпечення таких гарантій. На думку автора, держава неодмінно повинна нести певний обсяг відповідальності перед громадянами у випадку невиконання обов'язків щодо гарантування наданих прав. Такого роду відповідальність має конституційний характер, оскільки право на сприятливе навколишнє середовище є об'єктом конституційного права громадян, а визнання, дотримання та захист прав і свобод людини та громадянина – обов'язком держави⁴.

Класична модель юридичної відповідальності визначає, що шкода, спричинена порушенням вимог екологічного законодавства, повинна бути відшкодована безпосередньо особою-правопорушником. В основі такої моделі відповідальності лежить вина правопорушника. З початку XIX ст. все більше уваги почало надаватися моделі юридичної відповідальності «без вини» або так званої «суворой відповідальності»⁵.

Проблема повноти компенсації екологічної шкоди, в тому числі шкоди, яка спричиняється діями, що не містять всіх необхідних ознак правопорушення, не отримала належного відображення в законодавстві⁶. Однією із необхідних ознак, точніше, обов'язковим елементом є суб'єкт правопорушення. Відсутність останнього чи неможливість його встановлення призводить до проблем кваліфікації певних діянь за ознаками правопорушення. На нашу думку, відсутність суб'єкта правопорушення чи неможливість встановлення особи-правопорушника не повинні перешкоджати потерпілим в одержанні належного відшкодування екологічної шкоди.

Держава взяла на себе низку зобов'язань у сфері захисту екологічних прав громадян, зокрема забезпечення відшкодування шкоди, яка була спричинена екологічними правопорушеннями. Виконання відповідного обов'язку полягає в діяльності компетентних державних органів.

Законодавством передбачені випадки, коли держава несе відповідальність за дії та бездіяльність посадових осіб та органів, що спричинили шкоду юридичним і фізичним особам. Як приклад, ст. 1173 Цивільного кодексу України визначено, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, дією чи бездіяльністю органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування при здійсненні ними своїх повноважень, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини цих органів. Відповідне положення законодавства є правовою підставою для одержання відшкодування виключно у випадку наявності причинно-наслідкового зв'язку між діями владних суб'єктів і наслідками у вигляді спричиненої екологічної шкоди. Жодна із відомих теорій спричинення (випадкового чи необхідного причинного зв'язку, можливо-го чи дійсного спричинення, найближчої причини (causa proxima) та ін.) не може бути застосована у випадку, якщо факт спричинення шкоди передуює протиправній

бездіяльності. У такій ситуації логічно неправильно говорити про зв'язок шкоди та протиправної бездіяльності. Отже, єдиним варіантом забезпечення компенсаційної функції відповідальності є встановлення особи-правопорушника та доведення причиново-наслідкового зв'язку.

В досліджуваній нами формі відповідальності елемент причиново-наслідкового зв'язку взагалі відсутній. Ми можемо говорити про «усічений» елементний склад правопорушення, де причиново-наслідковий зв'язок відсутній. Враховуючи наявність багатьох досліджень і доведеної можливості юридичної відповідальності «без вини», ми залишимо поза нашою увагою питання «вини» як обов'язкового елемента юридичної відповідальності⁷.

У теорії неодноразово порушувалися питання відповідальності держави за шкоду, спричинену порушенням екологічних прав та інтересів у випадках, якщо не вдалося встановити особу-правопорушника, тобто випадки, коли певний суб'єкт буде нести відповідальність за шкоду, яка не перебуває в межах його вольової поведінки. Держава у відносинах, пов'язаних із відшкодуванням шкоди, завданої екологічними правопорушеннями, виступає в якості такого самого кредитора, як і будь-які інші особи⁸. Спробуємо визначити, чи може держава в особі компетентних органів нести відповідальність за шкоду, яка спричинена іншими особами. Державні органи є не більше ніж проміжними органами між підданими та сувереном для взаємних відносин, які уповноважені виконувати закони та охороняти свободу, як політичну, так і громадську⁹.

Законодавство передбачає випадки, коли на державу покладається відповідальність без вини та наявності причиново-наслідкового зв'язку. Так, відповідно до ч. 1 ст. 1177 Цивільного кодексу України майнова шкода, завдана майну фізичної особи внаслідок злочину, відшкодовується державою, якщо не встановлено особу, яка вчинила злочин або якщо вона є неплатоспроможною. Відповідна норма передбачає певні обмеження щодо її застосування.

По-перше, шкода, яка підлягає відшкодуванню, може мати виключно майновий характер. В розрізі екологічного права до майнових екологічних прав громадян можна віднести права на природні ресурси, зокрема земельні ділянки, водні об'єкти, ліси, об'єкти тваринного та рослинного світу. На нашу думку, окрім відшкодування матеріальної шкоди повинно бути передбачено також право на відшкодування шкоди, завданої життю та здоров'ю.

По-друге, відшкодування може бути надане лише фізичним особам, юридичні особи позбавлені такого права. В рамках кримінального процесу юридичні особи також можуть визнаватися потерпілими. Законодавство також надає право юридичним особам володіти певними природними ресурсами.

Кримінальний кодекс України в главі VIII визначає злочини, які посягають на екологічні права громадян чи при вчиненні яких спричиняється шкода довікіллю. Попри те, що об'єктом посягання в таких злочинах може бути життя та здоров'я осіб, законодавством не передбачено обов'язок держави відшкодувати таку шкоду. Проблемними залишаються також моменти реалізації відповідного права, оскільки на даний час не прийнято законодавчих актів, які б визначили умови та порядок такого відшкодування.

Притягненню винних осіб до юридичної відповідальності повинна передувати реалізація певних процесуальних механізмів (виявлення фактів спричинення шкоди навколишньому середовищу, встановлення винних осіб, прийняття рішення компетентними органами, зокрема судом). Такі процесуальні дії необхідні для того, щоб гарантії екологічних прав знайшли реальне втілення на практиці.

Одним із обов'язкових елементів права, в розумінні нормативної школи права, є забезпеченість заходами державного примусу. Без існування належного організаційно-функціонального механізму реалізація екологічних прав, визначених законодавством України, є неможливою. Неналежність організаційно-функціонального механізму досить часто проявляється в бездіяльності держаних органів щодо встановлення осіб-правопорушників і притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

У результаті такої бездіяльності особи, яким було завдано екологічну шкоду, не мають можливості відновити порушене право чи отримати належну компенсацію. Організаційно-функціональний аспект забезпечення екологічних гарантій важливий не лише у випадку кваліфікації злочинів, адміністративних чи дисциплінарних правопорушень. Цивільно-правова відповідальність шкоди, спричиненої екологічними правопорушеннями, також потребує дієвого організаційно-функціонального механізму. Саме держава в особі органів контролю та нагляду повинна забезпечувати функціонування такого механізму.

Так, відповідно до п. «з» п. 4 Положення про Державну екологічну інспекцію, затвердженого указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 454/2011, Держекоінспекція України відповідно до покладених завдань складає протоколи про адміністративні правопорушення та розглядає справи про адміністративні правопорушення, накладає адміністративні стягнення у випадках, передбачених законом. Таким чином, саме держава в особі Держекоінспекції повинна забезпечити встановлення факту вчинення правопорушення, винних осіб і забезпечити притягнення останніх до відповідальності. У випадку, якщо спричиняється шкода екологічним правам та інтересам громадян, для можливості одержання компенсації потерпілому необхідно встановити особу-правопорушника. Нерідко для з'ясування особи-правопорушника необхідно володіти інформацією, доступ до якої можливий лише за запитами компетентних органів (декларації шкоди, звіти про викиди та скиди, результати проведених досліджень погіршення певних природних об'єктів, інформація про власників об'єктів, якими спричиняється шкода т.д.). Доступ до відповідної інформації було гарантовано Орхуською конвенцією 1998 року та численними нормативно-правовими актами, які були прийняті на реалізацію останньої. Попри достатність регулювання інформація залишається недоступною без відповідного втручання компетентних органів.

На думку автора, можливі два способи забезпечення прав громадян на відшкодування шкоди, завданої у зв'язку із порушенням вимог екологічного законодавства. Першим способом є розширення сфери дії ст. 1177 Цивільного кодексу України. По-перше, необхідно поширити положення відповідної норми не лише на шкоду, завдану вчиненням злочину, але й у випадках вчинення інших видів правопорушень, зокрема адміністративних, цивільних і дисциплінарних, коли такими діями спричиняється шкода екологічним правам громадян. По-друге, для забезпечення реалізації компенсаційної функції юридичної відповідальності необхідно також передбачити можливість відшкодування шкоди, яка завдається життю та здоров'ю особи, в тому числі моральної шкоди.

В аспекті юридичної відповідальності держави необхідно визначити випадки, за яких держава буде нести відповідальність незалежно від наявності вини та причиново-наслідкового зв'язку. До таких випадків, на думку автора, необхідно віднести бездіяльність представників державних органів. Враховуючи те, що відшкодування шкоди повинно здійснюватися в судовому порядку у формі

цивільного чи адміністративного судочинства, доведення фактів здійснення всіх необхідних заходів, повинно покладатися саме на представників державних органів (презумпція вини).

Іншим способом, більш правильним, може стати створення нової норми, яка б визначала особливості відповідальності держави у випадку спричинення шкоди екологічним правам та інтересам громадян за умови, що представниками державних органів не було вжито всіх визначених законодавством заходів для встановлення винних осіб або коли такі особи виявилися неплатоспроможними.

Положення ст. 1191 Цивільного кодексу України передбачають право зворотної вимоги держави до винних осіб. Держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності відповідних органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, мають право зворотної вимоги до винної особи у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди). Таким чином, чинне законодавство також передбачає можливість регресу зі сторони держави до осіб у випадку, якщо така бездіяльність призвела до відшкодування шкоди за рахунок держави. Натомість варто зауважити, що положення частини 1 ст. 1191 Цивільного кодексу України визначають необхідну умову у вигляді вини. Так, особа, яка відшкодувала шкоду, завдану іншою особою, має право зворотної вимоги (регресу) до *винної особи* (курсив автора – *Б.І.*) у розмірі виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлений законом. Така умова є перешкодою у реалізації права регресу, оскільки, як було вищезазначено, вина та причиново-наслідковий зв'язок між екологічною шкодою та бездіяльністю конкретного представника державного органу відсутні. Враховуючи те, що шкода не перебуває в причиново-наслідковому зв'язку із діяннями конкретного представника державного органу, вважаємо, що положення ст. 1191 Цивільного кодексу України повинні бути конкретизовані з урахуванням цієї обставини. В іншому випадку держава не здатна буде реалізувати право на регрес до такого держслужбовця, оскільки його діяння не передували спричиненій шкоді.

Розвиток інституту суворої відповідальності може стати дієвим механізмом на етапі встановлення та забезпечення екологічних гарантій і прав громадян на безпечне навколишнє середовище. Відповідальність держави є запорукою забезпечення повноти компенсаційної функції юридичної відповідальності. Варто також зазначити, що запропоновану форму відповідальності можна також розглядати в аспекті позитивної відповідальності, адже маргінальність поведінки осіб є чи не найкращим стимулом до належного та сумлінного виконання своїх обов'язків.

1. *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм. – Воронеж: Изд-во Воронеж, ун-та, 1985. – 154; *Зражевская Т.Д.* Ответственность по советскому государственному праву. – Воронеж: Изд-во Воронеж, ун-та, 1980. – 159 с. 2. *Руссо Ж.-Ж.* Об общественном договоре. Трактаты / Пер. с фр. – М.: КАНОН-пресс, 1998. – С. 216. 3. *Кабанов П.А.* Карательная функция в системе функций юридической ответственности: Дис. ... канд. юрид. наук. – Тольятти, 2005. – С. 27. 4. *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве: Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2003. – С. 232. 5. *Дмитриева О.В.* Ответственность без вины в гражданском праве. – Воронеж: Изд-во ВВШ МВД РФ, 1997. – С. 5. 6. *Васильева М.И.* Цит. работа. – С. 226.

7. *Смирнов В.Т., Собчак А.А.* Общее учение об деликтных обязательствах. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1983. – С. 152. 8. *Митякина Н.М.* Гражданско-правовые обязательства по возмещению вреда, причиненного экологическими правонарушениями: Дис. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2005. – С. 39. 9. *Васильева М.И.* Цит. работа. – С. 48.