

М. В. Краснова, кандидат юридичних наук,
докторант юридичного факультету Київського
національного університету імені Тараса Шевченка

МЕТОДИ ПІДРАХУНКУ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ НАВКОЛИШНЬОМУ ПРИРОДНОМУ СЕРЕДОВИЩУ, ТА ЇХ ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті розглядаються методи економічної оцінки шкоди від забруднення навколишнього природного середовища.

Шкода навколишньому природному середовищу (екологічна шкода) в літературі не має уніфікованого підходу щодо визначення. Проте цей інститут є складним і комплексним поняттям з властивими тільки йому характеристиками, зокрема, визначальною його рисою є присутність нематеріальної складової в сутності екологічної шкоди. Шкоду, що наноситься навколишньому природному середовищу як цілісному об'єкту або ж моральним, естетичним, етичним почуттям людини чи всього суспільства, неможливо оцінити лише фінансовими та ринковими інструментами. Однак, це не знімає проблеми її оцінки, необхідної при реалізації основних принципів цивільного і екологічного права.

В українській науці екологічного права питання методів (способів) оцінки екологічної шкоди розглядали В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, М. В. Шульга, Н. Р. Кобецька, Н. Д. Красіліч та ін. [1], проте наукові положення щодо них викладені доволі узагальнено, без ретельного аналізу правового опосередкування кожного з них.

Методи, як комплексна категорія (методи - способи дій, як сукупність прийомів, що застосовуються у відповідній діяльності, як способи пізнання щодо вивчення явищ природи та суспільного життя), займають відповідне місце у пізнанні поняття компенсації шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу як правового способу (гарантії) захисту матеріальних і нематеріальних екологічних благ та інтересів фізичних і юридичних осіб, що може застосовуватись як у досудовому порядку, так і шляхом подання позову до суду. Зважаючи, що характерними рисами такої шкоди є наявність як матеріальної, так і нематеріальної складової в її сутності, для визначення матеріальних розмірів компенсації застосовується економічна та екологічна оцінка збитків.

У літературі для визначення можливої еколого-економічної шкоди від забруднення навколишнього природного середовища у її розрахунок

пропонується включати інвентаризацію екологічно небезпечних об'єктів, визначення ступеня екологічної небезпеки та оцінку можливої величини шкоди від аварії. Для визначення економічної шкоди при здійсненні забруднення навколишнього природного середовища пропонують застосовувати два методологічних підходи: прямий розрахунок та побічну (рос. - косвенная, прим. - М. К.) оцінку [2].

Перший підхід базується на визначенні економічної шкоди шляхом додавання різних складових втрат, визначених у грошовій формі. Такий підхід має нормативно-правове підґрунтя. Наприклад, за ч. 1 ст. 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації, як правило, в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення та незалежно від збору за забруднення навколишнього природного середовища та погіршення якості природних ресурсів. Тобто шкода, що заподіюється навколишньому природному середовищу, оцінюється на основі фактично встановленого, інструментальне заміряного та документально підтвердженого негативного впливу на навколишнє природне середовище внаслідок наднормативного забруднення, у тому числі від аварій, катастроф тощо.

Величина компенсації збитків, що завдаються негативним впливом на навколишнє середовище, визначається як сума збитків, заподіяних різними реципієнтами на об'єктах підвищеної екологічної небезпеки, однак вона подіюється народному господарству або окремому реципієнту одиницею навантаження від забруднення, і визначення відповідних усереднених значень економічних оцінок шкоди. Одержані усереднені значення затверджуються як нормативні, разом з уточнюючими коефіцієнтами, використовуються для визначення розмірів компенсації шкоди без громіздкої оцінки прямих

наслідків. Нормативний підхід дозволяє просто, швидко й дешево визначити економічну оцінку шкоди. Однак при спрощеній реалізації такого підходу можуть не враховуватися обставини, які суттєво впливають на величину фактичної шкоди. Внаслідок цього нормативні методи вимагають відповідної обережності у використанні, яка передбачає ретельність при визначенні значень у методі параметрів, що використовуються, а при необхідності - застосування методу прямого розрахунку щодо деяких складових шкоди.

Група аналітичних методів пов'язана із встановленням аналітичних залежностей між характеристиками забруднення і економічною шкодою, наприклад, з використанням регресного апарата.

Використання того чи іншого підходу або їх поєднання залежить від конкретної мети визначення шкоди, зокрема, від ситуації взаємовідносин між суб'єктами права, в якій така шкода визначається. Якщо ціль полягає у попередньому прогнозуванні натуральних і економічних наслідків від забруднення даної території в результаті будь-якого виду діяльності, або визначення штрафу забруднювачу, то допустимі аналітичні і нормативні методи потребують достатньо обґрунтованої нормативної бази. Якщо ж мова йде про підрахунок збитків, заподіяних постраждалим від порушення природоохоронного законодавства, то в кожному конкретному випадку подання позову до винної особи необхідно використовувати метод прямого розрахунку збитків або його поєднання з нормативним підходом.

Співставні методи економічної оцінки шкоди від забруднення навколишнього природного середовища часто використовуються в країнах з ринковою економікою. Ці методи засновані на грошовій оцінці споживачами переваг, які дає їм незабруднене середовище. Традиційно застосовуються два основних методологічних підходи в оцінці таких переваг: 1) оцінка готовності споживача платити за покращення навколишнього середовища (ГСП); 2) оцінка готовності споживача погоджуватися з погіршенням навколишнього середовища (ГСЗ) [5]. Проте максимальні суми, які можуть сплачуватися споживачами за запобігання погіршення навколишнього середовища, часто виявляються меншими від мінімальних сум компенсації, яку вони вимагають за згоду на таке погіршення. Тому така асиметрія оцінок, відома в психології як феномен «колективного дисонансу», не знайшла задовільного пояснення в літературі.

У сучасній еколого-правовій літературі на

підставі порівняльно-правового аналізу європейського, російського і німецького права для оцінки нематеріальної частини екологічної шкоди пропонується використовувати й такі побічні методи: а) метод формування вартості шкоди на основі складу витрат на запобігання шкоди навколишньому середовищу. У цьому випадку відбувається оцінка шкоди чи збитків за допомогою фактично понесених витрат на охорону природного ресурсу і попередження негативних наслідків втручання в навколишнє природне середовище; б) метод урахування транспортних витрат. Може застосовуватись лише у випадках, коли йдеться про природні об'єкти, які використовуються як рекреаційні зони чи зони відпочинку населення; в) спосіб гедоністичного формування ціни. Він ґрунтується на оцінці об'єктів, які не мають попиту на ринку. Це відбувається за допомогою додаткових факторів, коли природний ресурс - це фактор, який підвищує ціну товару, наприклад, житлового будинку, і тим самим набуває свою ціну; г) метод опитування населення про природний об'єкт і його значення для суспільства і людини, в якому виокремлюють два напрями: «готовність продати» та «готовність купити». У даному разі оцінюється такий аспект формування вартості, як «ціна життя» природного об'єкта. т. зв. формула «оцінки не користувачем», завдяки чому можна встановити і розміри витрат, тобто вартість подальшого використання об'єкта [6].

Окрім перерахованих методів, виділяють особливу групу методів оцінки економічної шкоди від забруднення навколишнього природного середовища, які можуть використовуватись як у рамках попередньої оцінки натуральної шкоди, так і без такої оцінки. Ці методи мають на меті оцінити увесь перелік затрат і може бути визначена і за кожним з них. Структура таких збитків складає: а) повні фінансові втрати від аварій на об'єктах підвищеної екологічної небезпеки чи наднормативних викидів, скидів забруднюючих речовин; б) затрати на ліквідацію таких аварій чи надзвичайних ситуацій; в) соціально-економічні втрати, пов'язані з травмуванням і загибеллю людей - як персоналу підприємства, так і третіх осіб; г) шкода, заподіяна навколишньому природному середовищу; г) побічні збитки, або неодержані доходи.

Побічний підхід до оцінки економічної шкоди заснований на використанні системи нормативних показників, які фіксують залежність негативних наслідків від основних збиткоутворюючих факторів. За чинним законодавством це виражено в обов'язку підприємств, установ, організацій

і громадян відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, установлених законодавством України (ч. 4 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), а також у праві осіб, яким завдано такої шкоди, на відшкодування неoderжаних прибутків за час, необхідний для відновлення здоров'я, якості навколишнього природного середовища, відтворення природних ресурсів до стану, придатного для використання за цільовим призначенням (ч. 2 ст. 69 цього ж Закону).

Власне побічні збитки рекомендується визначати як частину прибутків, не одержаних підприємством внаслідок простою, зарплату і умовно-постійні витрати підприємства за час простою і збитки, які викликані виплатою різних неустойок, пені і т. п., а також збитки третіх осіб через не одержані ними прибутки. Екологічна шкода при цьому набуває ознак грошової суми збитків від різних видів шкідливого впливу на об'єкти навколишнього природного середовища, тобто: збитки від забруднення атмосферного повітря; збитки від забруднення водних ресурсів; збитки від забруднення ґрунтів; збитки від знищення біологічних ресурсів, у тому числі лісових масивів; збитки від засмічення або пошкодження територій залишків від будівель, споруд, обладнання тощо [3].

Зважаючи, що власне шкода від забруднення навколишнього природного середовища формується під впливом трьох факторів: 1) фактора впливу (ступінь забруднення навколишнього середовища від перевищення концентрацій небезпечних речовин, рівнів небезпечних фізичних, біологічних факторів);

2) фактора сприйняття (кількість об'єктів, які сприймають негативний вплив забруднення - чисельність населення, його склад, сільгоспугіддя, ліси, основні фонди промисловості, транспорту, зв'язку, електроенергетики тощо);

3) нормативні фактори, або фактори стану (включають нормативні економічні показники, які відображають екологічну шкоду), економічна оцінка екологічної шкоди включає в себе три стадії: дослідження характеристики забруднення (об'єму викидів, скидів забруднюючих речовин, їх токсичність, концентрації і т. п.); визначення натуральної шкоди; визначення економічної шкоди. При цьому за основу економічної шкоди пропонується брати натуральну шкоду [4].

У теорії та практиці найбільшого поширення

одержали такі методи визначення натуральної шкоди: 1) метод елімінації факторів, які не відносяться до забруднення. Цей метод заснований на виборі контрольного (умовно чистого) району з такими його характеристиками, щоб усі інші суттєві фактори (крім факторів забруднення), які впливають на стан реципієнта в забрудненому і контрольному районах, були приблизно однакові; 2) метод емпіричних залежностей, заснований на статистичній обробці фактичних даних про вплив суттєвих факторів (включаючи рівень забруднення навколишнього середовища) на показник, який вивчає стан реципієнта; 3) комбінований метод. Може бути застосований у додаток до методу елімінації з метою деталізації результатів останнього шляхом побудови залежностей натуральної шкоди від дії факторів забруднення; 4) метод прямого розрахунку збитків. Передбачає конкретний і точний аналіз усіх наслідків забруднення для кожного реципієнта та їх економічну оцінку [4].

Водночас методи економічної оцінки шкоди від забруднення навколишнього природного середовища без попередньої оцінки натуральної шкоди можуть бути поділені, виходячи з принципів розрахунку оцінок, на: 1) нормативні методи; 2) аналітичні методи; 3) співставні методи [4].

Так, сутність нормативних методів полягає в попередньому, на рівні наукових досліджень, визначенні усереднених значень шкоди, яка завтрає, пов'язаних з погіршенням якості навколишнього природного середовища та його охороною, і співставити їх з діями суб'єктів права, особливо коли йдеться про вирішення юридичних спорів про величину шкоди та ступінь відповідальності за неї. Всі затрати, пов'язані з запобіганням забруднення та компенсацією його наслідків, пропонується розділити на чотири складові: а) ліквідаційно-обмежувальні затрати - включають затрати з ліквідації забруднення, обмеження подальшого забруднення навколишнього середовища; б) захисні затрати - затрати щодо запобігання впливу забрудненого середовища на реципієнта; в) компенсаційні затрати - затрати з компенсації наслідків, викликаних впливом на реципієнта забрудненого середовища; г) упущена вигода - втрати, які обумовлені неoderжаними прибутками, доходу в результаті забруднення навколишнього середовища. У загальному вигляді екологічна оцінка екологічної шкоди за прямим методом визначається по формулі:

$$Ш_e = Ш_ж + Ш_м + Ш_п,$$

де Ш ж - шкода життю і здоров'ю громадян 4;

Ш м - шкода майну; Ш п - шкода навколишньому природному середовищу (екологічним системам, природним ресурсам) [4].

Традиційно в науці екологічного права вважають, що при визначенні порядків здійснення компенсації шкоди, заподіяної порушенням екологічного законодавства, слід застосовувати добровільну та судову форми компенсації (компенсацію за рішенням суду чи господарського суду). На нашу думку, у межах добровільного порядку така шкода компенсується натуральним способом, тобто шляхом приведення винною особою за власні кошти природного середовища до стану, який був до його порушення - насадження знищеного лісу, дезактивація, рекультивація забруднених земель, очищення чи зариблення водойми тощо. У межах цього способу реалізуються заходи відновлення та відтворення т. зв. (рос. - *восполнимых*, прим. - М. К.) елементів природи, які слід надолужити [7].

Інколи добровільний порядок компенсації шкоди, разом з екологічним страхуванням ризику заподіяння екологічної шкоди та адміністративним порядком, за допомогою якого компенсується шкода, що виникає у випадках техногенної аварії чи стихійного лиха шляхом застосування заходів соціально-економічного захисту населення, яке постраждало внаслідок настання негативних екологічних наслідків, відносять до позасудового порядку відшкодування екологічної шкоди [8]. Водночас вважають, що зобов'язання з відновлення порушеного стану навколишнього середовища за рахунок коштів відповідача у відповідності з проектом відновлювальних робіт може бути покладено на винну особу на основі рішення суду чи господарського суду.

За шкоду, заподіяну порушенням екологічного законодавства, до винних осіб застосовується економічна оцінка у вигляді грошових стягнень (компенсаційних розрахунків), які встановлюються за: а) порушення норм і правил охорони природних ресурсів, навколишнього природного середовища; б) порушення еколого-санітарних норм і правил; в) понадлімітне використання природних ресурсів тощо [7]. Такі стягнення упроваджуються Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища, Державним комітетом лісового господарства, іншими спеціально уповноваженими органами управління і контролю та застосовуються при притягненні винних осіб у порушенні екологічного законодавства до майнової відповідальності шляхом підготовки та

подання позовів до судових інстанцій про відшкодуванні збитків, заподіяних державі такими правопорушеннями, або громадянам у разі захисту порушених їх екологічних прав.

Вважається, що при судовому порядку компенсації визначення розміру шкоди навколишньому природному середовищу здійснюється виходячи з фактичних витрат на відновлення порушеного стану навколишнього середовища, з урахуванням понесених збитків, у тому числі упущеної вигоди, за проектами рекультиваційних та інших відновлювальних робіт. У разі їх відсутності - у відповідності з таксами та методиками обчислення розміру шкоди навколишньому середовищу, затверджених органами виконавчої влади, які здійснюють державне управління в галузі охорони навколишнього природного середовища.

Отже, з огляду на наведені положення можна зробити висновок, що при оцінці обсягів екологічної шкоди доцільно застосовувати два основних види методів: 1) натуральна оцінка шкоди, яка має свої особливі методи, що потребують правового опосередкування; 2) методи економічної оцінки від забруднення навколишнього природного середовища без попередньої оцінки натуральної шкоди, або побічні методи оцінки шкоди. Такі способи, на відміну від натурального способу, ще називають грошовими способами [9], що фактично пов'язує їх з грошовими стягненнями, які запроваджуються державними органами для обчислення розмірів економіко-екологічної шкоди та визначені в літературі як: витратний, таксовий, розрахунковий та нормативний способи. Законодавство дозволяє застосовувати комбіновані (комплексні) способи оцінки шкоди. Проте нечіткість їх правового регламентування утруднює, а в окремих випадках і обмежує, оперативність органів, які повинні приймати рішення щодо компенсації екологічної шкоди, у тому числі органів суду і арбітражу [10]. Дослідження правового опосередкування зазначених методів у проекті спеціального законодавчого акта про екологічну відповідальність за шкоду, заподіяну навколишньому природному середовищу, є актуальним питанням вітчизняної еколого-правової науки у контексті адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, зокрема до Директиви Європейського Парламенту та Ради ЄС 2004/35/ЄС від 21 квітня 2004 р. про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди.

Література

1. *Андрейце В. І.* Екологія і закон: еколого-правова відповідальність. - К., 1991. - С. 47-48; *Андрейцев В. І.* Екологічне право. Курс лекцій: Навч. посібник для юрид. вузів. -К.: Вентурі, 1996. - С. 205; *Балюк Г. І.* Екологічне право України: Конспект лекцій у схемах (Загальна і Особлива частини): Навч. посібник. - К.: Юрінком Інтер, 2007. - С. 80; *Кобецька Н. Р.* Екологічне право України: Навч. посібник. - К.: Юрінком Інтер, 2007. -С. 137; *Шульга М. В.* Ответственность за нарушение экологического законодательства (общие положения). В кн.: Экологическое право Украины: Учеб. пособие. - Х.: ООО «Одиссей», 2007. - С. 223; *Красіліч Н. Д.* Юридична відповідальність за екологічні правопорушення. В кн.: Екологічне право України. Академічний курс.: Підручник / За заг. ред. *Ю. С. Шемшученка.* - К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. - С. 355-356.
2. *Сучасний тлумачний словник української мови* // Уклад.: *Л. П. Олексієнко., О. Л. Шумейло.* - К.: Видавничий дім «Калита», 2005. - С. 264.
3. *Телентінов І. В.* Методы оценки эколого-экономического ущерба в районах хранения и уничтожения химического оружия // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». - 2007. - № 1. -С. 62-63.
4. *Масленников С. Л., Черников А. Н.* Методы эконо-

- мической оценки ущерба в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Бюллетень «Использование и охрана природных ресурсов в России». - 2006. -№ 1. - С. 38-42; *Методи оцінки екологічних втрат: Монографія / За ред. д. екон. н. Л. Г. Мельника та к. екон. н. О. І. Карінцевої.* -Суми: ВТД «Університ. Книга», 2004. - С. 29.
5. *Экономический анализ воздействия на окружающую среду / Перевод с англ.* - М.: Питер, 2004.
6. *Иванова А. Л.* Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права. Автореф. дисс. ... к. ю. н. - М.: Институт государства и права РАН, 2006.
7. *Андрейцев В. І.* Екологічне право. Загальна частина. Курс лекцій у схемах. - К.: Вентурі, 1996. - С.205; *Ерофеев Б. В.* Экологическое право. Учеб. пособие. - М.: ФОРУМ: ИНФРА-М, 2002. - С. 155.
8. *Бринчук М. М.* Экологическое право (право окружающей среды). - М.: Юрист, 1998. - С. 495-496; *Красіліч Н. Д.* Цивільно-правова відповідальність за екологічні правопорушення. В підр.: Екологічне право України. Академічний курс / За заг. ред. *Ю. С. Шемшученка.* - К., 2005. - С. 354.
9. *Бринчук М. М.* Указ. тр. - С. 497.
10. *Андрейцев В. І.* Екологія і закон: еколого-правова відповідальність. - С. 47-48.

М. В. Краснова

Методы подсчета вреда, нанесенного окружающей природоохранной среде и их правовые засады.

В статье рассматриваются методы экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей природоохранной среды.