

Ключевые слова: порядок определения правового статуса; чрезвычайные экологические ситуации; пострадавшие граждане.

Summary

The problems of the legal regulation of the legal status determination order of the citizens that were injured in consequence of ecological emergency in Ukraine, have been investigated. The peculiarities of the gaining of this status were analyzed, also there was estimated a group of citizens, to which such status can be assigned.

Key words: legal citizens' status determination order; ecological emergencies; injured citizens.

Отримано 12.03.2012

М. Я. ОСТАПЧУК

*Марина Ярославівна Остапчук, адвокат ТОВ
«Юридичне бюро Дерев'янчук та Партнери»*

ОСОБЛИВОСТІ ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ДЕРЖАВІ ВНАСЛІДОК ПОРУШЕНЬ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА (ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ АТМОСФЕРНОГО ПОВІТРЯ) (за матеріалами судової практики)

Шкода, завдана навколишньому природному середовищу та природним ресурсам у процесі господарської діяльності шляхом їх знищення, пошкодження, забруднення (засмічення) чи іншим способом, є позадогвірною шкодою. У теорії цивільного права цю шкоду часто називають екологічною шкодою, під якою розуміють погіршення якісного стану навколишнього природного середовища загалом та знищення певних природних ресурсів або погіршення їх якісного стану зокрема.

Відшкодування в установленому порядку збитків, завданих порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, відноситься до найефективніших економіко-правових заходів забезпечення охорони навколишнього природного середовища, які застосовуються до порушників екологічного законодавства. Це, водночас, заходи юридичної відповідальності, які сприяють зміцненню екологічного правопорядку. У площині екологічних правовідносин під шкодою (збитками) розуміють майнові втрати, витрати грошових коштів та неодожені доходи природокористувачів.

Основним завданням відповідальності за завдану навколишньому природному середовищу шкоду є забезпечення якнайповнішого поновлення прав держави за рахунок особи, яка заподіяла шкоду, або інших осіб (володільців джерел підвищеної екологічної небезпеки), на яких згідно з законодавством може бути покладений обов'язок відшкодування шкоди.

Нагальна необхідність захисту навколишнього природного середовища шляхом посилення правових засобів відповідальності правопорушників, яка спричинена постійним погіршенням його стану, привертає все більшу увагу науковців до вивчення проблем застосування відповідальності за порушення природоохоронного законодавства при вирішенні спорів про відшкодування шкоди.

Проблемам застосування екологічної відповідальності присвячено немало наукових праць і статей, серед яких виділяються роботи таких науковців як В. Л. Мунтяна, Ю. С. Шемшученка, А. П. Гетьмана, В. В. Костицького, Н. Р. Малишевої, М. В. Красної. У роботах вказаних фахівців досить повно відображено теоретичні засади відшкодування шкоди, завданої порушенням природоохоронного законодавства, принципи, предмет методи правового регулювання та ряд інших загальних проблем. Однак, вважаємо, що окремим проблемним питанням застосування природоохоронного законодавства при вирішенні господарських спорів про відшкодування шкоди на сучасному етапі динамічного розвитку економіки не надано ретельної науково-прикладної оцінки, що обумовлює актуальність проведення практичних досліджень в цій специфічній правозастосовній сфері.

Метою даної статті є висвітлення проблемних питань відшкодування шкоди, завданої порушеннями природоохоронного законодавства (на прикладі законодавства про охорону атмосферного повітря), розкриття істотних прогалин та колізій чинного природоохоронного законодавства через призму правозастосовної діяльності (судової практики) та пошук шляхів усунення існуючих суперечностей у його застосуванні, що, у свою чергу, потребує вирішення таких практичних завдань:

– вдосконалення чинного природоохоронного законодавства шляхом підвищення авторитету закону та істотного зменшення питомої ваги численних підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні природоохоронних правовідносин;

– узагальнення існуючої судової практики та забезпечення її єдності шляхом однакового застосування різними судовими інстанціями одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах;

– підвищення рівня правової культури учасників екологічних правовідносин задля недопущення завдання шкоди довкіллю та зниження у зв'язку з цим ризиків застосування державою примусових (судових) засобів стягнення збитків з господарюючих суб'єктів-правопорушників.

Цивільно-правова відповідальність за порушення природоохоронного законодавства зумовлена особливостями об'єкта правопорушення, способами визначення і доведення шкоди та іншими екологічними чинниками. Сутність такої відповідальності полягає в покладанні на особу-правопорушника обов'язку відшкодувати майнову шкоду, заподіяну порушенням природоохоронного законодавства.

За своїм функціональним призначенням шкода, завдана державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства, має передусім компенсаційно-відновлювальний характер. Так, статтею 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» в редакції від 02.12.2010 р. (далі – ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища») передбачено, що шкода, заподіяна внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, підлягає компенсації в повному обсязі.

Шкода, завдана державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства, може проявлятися у різних формах, як-от, забруднення (засмічення) навколишнього природного середовища, виснаження окремих природних ресурсів, руйнування екосистем та екосистем. Специфіка згаданої шкоди полягає у її неправності або відносній відновлюваності, оскільки відтворення природних ресурсів, як правило, пов'язано з досить тривалим періодом часу.

З врахуванням приписів ст. 1192 ЦК України способами відшкодування екологічної шкоди є відтворення знищених природних ресурсів або відновлення пошкоджених природних ресурсів до стану, який передував правопорушенню, а також відшкодування збитків, завданих природі (грошова компенсація державі витрат, спрямованих на оздоровлення навколишнього природного середовища та поліпшення його якісних показників).

Проте, зобов'язання правопорушника в судовому порядку відшкодувати екологічну шкоду в натурі об'єктивно не завжди, зокрема, шляхом проведення рекультивациі забруднених чи виснажених земель, відновлення лісових насаджень на певній території. При цьому, домогтися від порушника реального виконання відповідного судового рішення, в якому зазначено конкретні заходи щодо відновлення навколишнього природного середовища та строки їх здійснення, навіть державним органам є дуже проблематичним. Тому такий спосіб компенсації шкоди, завданої навколишньому природному середовищу, майже не зустрічається в судовій практиці. Тим більше, що, виходячи зі змісту ст. 1192 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), право вибору способу відшкодування шкоди належить потерпілій особі (позивачу), який звісно віддасть перевагу грошовому відшкодуванню понесених збитків відповідно до реальної вартості втраченого майна (знищених природних ресурсів) на момент розгляду справи або відповідно до реальної вартості виконання робіт, необхідних для відновлення пошкодженого майна.

Таким чином, найпоширенішим способом є відшкодування шкоди в грошовому виразі, при застосуванні якого мають бути компенсовані майбутні витрати держави на відтворення природних ресурсів або відновлення попереднього якісного стану навколишнього природного середовища (відтворення лісів, очищення забруднених (засмічених) земельних ділянок та водних об'єктів, утилізація відходів тощо).

Обов'язковою передумовою відшкодування вказаної шкоди є наявність усіх елементів складу цивільного правопорушення: 1) шкода та її розмір, 2) протиправність дій (бездіяльності) заподіювача, 3) вина заподіювача, 4) причинний зв'язок між протиправною поведінкою та завданою шкодою.

Винятком із загального правила настання підстав для відшкодування позадоговірної шкоди (в частині сукупності усіх елементів складу цивільного правопорушення) є випадки завдання шкоди фізичною або юридичною особою, діяльність яких пов'язана з підвищеною екологічною небезпекою для навколишнього природного середовища. Адже, особи, які володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій потерпілих (ст. 1187 ЦК України, ч. 3 ст. 69 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»). Наявність у цьому разі вини потерпілого у формі необережності не є підставою для звільнення відповідного підприємства від обов'язку відшкодування шкоди¹.

На виконання вимог ч. 3 ст.66 Закону ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» питання про включення підприємств, організацій до складу таких, що несуть підвищену екологічну небезпеку для навколишнього природного середовища, врегульовано на даний час постановою Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 554 «Про перелік видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку» (зі змінами та доповненнями).

Встановлення розміру шкоди, завданої навколишньому природному середовищу, здійснюється за спеціальними правилами, розробленими та затверджуваними у встановленому порядку спеціальним уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (на даний час – Міністерство екології та природних ресурсів України) або Кабінетом Міністрів України, а саме на підставі такс і методик визначення розмірів шкоди (збитків), що діють на час здійснення порушення, а у разі неможливості встановлення часу здійснення порушення – на час його виявлення (на дату проведення відповідної перевірки).

Відсутність таких такс або методик сама по собі не може бути підставою для відмови у позові про відшкодування шкоди, оскільки у такому разі шкода компенсується за умов доведеності фактичних витрат на

відновлення порушеного стану навколишнього природного середовища з урахуванням завданих збитків, у тому числі неодержаних доходів, тобто за загальними правилами цивільного законодавства.

Держава в особі уповноважених органів також може бути учасником цивільних відносин (ч. 2 ст. 2 ЦК України), в тому числі відносин відшкодування шкоди. При цьому, наявність у компетентного державного органу статусу суб'єкта владних повноважень не змінює правову природу цивільних відносин за участю суб'єкта господарювання-порушника та не робить спір публічно-правовим.

Право спеціально уповноважених органів державного управління в галузі охорони навколишнього природного середовища на звернення до господарського суду, яке передбачено Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», не виключає можливості подання позовів про стягнення завданої довкіллю шкоди, органами місцевого самоврядування, які мають власні самоврядні повноваження.

Таке право органів місцевого самоврядування на подання позовів про стягнення шкоди, завданої довкіллю, ґрунтується на приписах ст.ст. 13, 142, 145 Конституції України, п.»б» ст. 47, ст.ст. 15, 19 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Водночас, слід мати на увазі, що акти перевірок дотримання господарюючими суб'єктами вимог природоохоронного законодавства, складені органами місцевого самоврядування або створеними ними органами самоврядного контролю за дотриманням природоохоронного законодавства, цілком правомірно не приймаються господарськими судами в якості належних доказів фіксації фактів завдання шкоди внаслідок знищення, пошкодження, забруднення (засмічення) природних ресурсів чи самовільного користування ними. Адже, нормативним актами в галузі природоохоронного законодавства чітко та вичерпно регламентовано, що такі факти встановлюються актами перевірок, складеними відповідними посадовими особами компетентних органів державної влади, зокрема, державними інспекторами Державної екологічної інспекції України, Державної земельної інспекції України (обласних управлінь з контролю за використанням та охороною земель), управлінь лісового господарства тощо, але аж ніяк не посадовими особами органів місцевого самоврядування чи їх виконавчих органів.

Залежно від предмета (сфери) правового регулювання господарські спори щодо відшкодування шкоди, завданої навколишньому природному середовищу, можна поділити на такі категорії:

- відшкодування шкоди, завданої порушенням земельного законодавства;
- відшкодування шкоди, завданої порушенням водного законодавства;
- відшкодування шкоди, завданої порушенням лісового законодавства;
- відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону зелених насаджень у населених пунктах;
- відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про надра;
- відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про відходи;
- відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря;
- відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону і використання рослинного і тваринного світу;
- відшкодування шкоди, завданої порушенням іншого природоохоронного законодавства.

Зважаючи на різноманітність спорів, що виникають з правовідносин відшкодування шкоди, завданої державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства, та значне коло їх учасників, слід звернути увагу на проблемні питання застосування законодавства про охорону атмосферного повітря при вирішенні господарських спорів щодо відшкодування шкоди.

Якщо законодавець не врегулював відносини, що об'єктивно потребують правового опосередкування, – суб'єктивні права виникають в ході судової практики, але ще не знайшли свого виразу в законодавстві, в зв'язку з чим і існує прогалина².

На жаль, незважаючи на майже всеохоплююче нормативне врегулювання підстав настання цивільно-правової відповідальності за порушення природоохоронного законодавства, досить непоодинокими є ще випадки суб'єктивного ставлення законодавця у вигляді непослідовної та суперечливої законотворчості, що в сукупності з відсутністю належної взаємодії органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері відшкодування екологічної шкоди, призводять до істотних суперечностей (колізій) між нормами законів, що регулюють природоохоронні відносини. Як наслідок, виникає низка прогалин, що перешкоджають правильному та однаковому застосуванню господарськими судами різних інстанцій загальних та спеціальних норм природоохоронного законодавства. Цьому також сприяє різнобічне, довільне, а подекуди й вибіркове тлумачення природоохоронного законодавства на свою користь різними учасниками господарського процесу.

Коли регулювання взагалі не існує, тоді маємо прогалину. Прогалина створюється там, де має місце радикальне протиріччя норм однакової сили, коли одна із них «знищує» іншу³. Так, показовою є правова ситуація, що склалася навколо неоднозначного тлумачення та застосування норм ст.34 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря» та положень Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 № 639 (далі – Методика № 639).

Відповідно до ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню у порядку та розмірах, встановлених законом.

Раніше юристи не звертали увагу господарських судів на необхідність буквального тлумачення норми ст. 34 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря» в прив'язці до ст.ст. 19, 92 Конституції України та ч. 5 ст. 4 ЦК України, в зв'язку з чим позови прокуратури та державних екологічних інспекцій (далі – держкоінспекція) про відшкодування шкоди, завданої внаслідок наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, в переважній більшості випадків задовольнялися господарськими судами за умов доведеності факту заподіяння шкоди та з господарюючих суб'єктів (правопорушників) стягувалися суми збитків, нараховані держкоінспекцією на підставі Методики № 639.

Проте, в другому півріччі 2010 р. та майже до кінця 2011 р., судова практика по даній категорії спорів хоча й ненадовго і не повсюди, але кардинально змінилася після того, як судові юристи стали наголошувати на пріоритетному застосуванні ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» перед нормами підзаконного нормативного акта – Методики № 639.

Суть проблеми правозастосування ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» полягає в наступному.

Згідно з ч. 2 ст. 19 та п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Засади цивільно-правової відповідальності визначаються виключно законами України.

Дійсно, відповідно до ч. 5 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами можуть здійснюватися після отримання дозволу, який видається територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів за погодженням із територіальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань охорони здоров'я.

Однак, прокуратура та держкоінспекція, як правило, залишають поза увагою те, що згідно з абзацом 5 ч. 1 ст. 33 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» особи, винні у викидах забруднюючих речовин в атмосферне повітря без дозволу спеціально уповноважених на те органів виконавчої влади відповідно до закону несуть відповідальність згідно з законом.

Більше того, відповідно до ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» шкода, завдана порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, підлягає відшкодуванню у порядку та розмірах, встановлених законом.

Отже, вказана норма містить чіткий припис щодо врегулювання саме законом, а не будь-яким іншим підзаконним нормативно-правовим актом, порядку та розмірів відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря.

Таким чином, позиція місцевих господарських судів про правомірне визначення держкоінспекцією розміру підлягаючих до відшкодування збитків на підставі Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 10.12.2008 № 639 та зареєстрованої в Мінюсті України 21.01.2009 р. за № 48/16064, є помилковою, оскільки не відповідає імперативним приписам ч. 2 ст. 19 та п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч. 5 ст. 4, ч. 2 ст. 14 ЦК України та ст.ст. 33, 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», які не допускають врегулювання спірних правовідносин відшкодування шкоди підзаконним нормативно-правовим актом.

Водночас, слід зазначити, що відповідно до ч. 5 ст. 4 ЦК України інші органи державної влади України, органи влади Автономної Республіки Крим можуть видавати нормативно-правові акти, що регулюють цивільні відносини, лише у випадках і в межах, встановлених Конституцією України та законом.

Касаційна інстанція враховує, що наведеної правової позиції щодо недопустимості врегулювання підзаконним нормативно-правовим актом певних правовідносин, які мають регулюватися тільки законом, дотримується також Конституційний Суд України, який, зокрема, рішенням від 11.11.2008 № 25-рп/2008 (справа про земельні аукціони) визнав неконституційним положення пункту 1 постанови КМ України «Про затвердження Порядку проведення у 2008 р. земельних аукціонів» від 17.04.2008 № 394, оскільки у ч. 5 ст. 137 Земельного кодексу України передбачено, що земельні торги проводяться у порядку, встановленому законом.

Отже, застосування судом Методики, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 № 639, яка не є законом, суперечить положенням п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України та п. 4 ч. 1 ст. 33, ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», оскільки цією Методикою у даному випадку встановлено порядок визначення та розмір збитків за порушення ч. 5 ст. 11 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», у той час як у ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» чітко йдеться про необхідність визначення саме законом, а не підзаконним нормативним актом, порядку та розмірів відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря.

Разом з тим, треба віддати належне органам прокуратури, які через певний період часу все ж таки оговталися від вказаних локальних наслідків непрофесійної законотворчості та на стадії касаційного перегляду відповідних спорів знайшли єдино правильний і ефективний вихід із законодавчого вакууму в регулюванні

питання порядку та розмірів відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, заклавши окремим недобросовісним підприємством-правопорушником можливість без зайвих перешкод уникати відповідальності за шкоду, заподіяну забрудненням атмосферного повітря.

Суть позиції природоохоронної прокуратури полягає в наступному.

Дійсно, згідно з ч. 5 ст. 4 ЦК України інші органи державної влади України, органи влади Автономної Республіки Крим можуть видавати нормативно-правові акти, що регулюють цивільні відносини, лише у випадках і в межах, встановлених Конституцією України та законом.

На даний час окремим законом, до якого прямо відсилає норма ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», не врегульовано правовідносини щодо порядку та розмірів відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, тобто відповідний закон з цього приводу відсутній.

Однак, існує правило ч. 1 ст. 8 ЦК України, відповідно до якого у разі, якщо цивільні відносини не врегульовані цим Кодексом, іншими актами цивільного законодавства або договором, вони регулюються тими правовими нормами цього Кодексу, інших актів цивільного законодавства, що регулюють подібні за змістом цивільні відносини (аналогія закону).

Враховуючи невизначеність законом порядку та розмірів відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, виникають достатні підстави для застосування при вирішенні такого спору по аналогії закону положень ч. 4 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», що регулюють подібні за змістом цивільні відносини.

Це певною мірою впливає також зі ст. 2 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», у відповідності з якою відносини в галузі охорони атмосферного повітря регулюються цим Законом, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема, ч. 4 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» передбачено, що підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, в порядку та розмірах, встановлених законодавством України.

Таким чином, базовий Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» на відміну від ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (спеціального закону) дозволяє врегулювання законодавством України (в тому числі підзаконними нормативними актами) порядку та розмірів відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища (в тому числі внаслідок порушення законодавства про охорону атмосферного повітря), чим спростовується помилкове твердження відповідача про зворотнє.

У свою чергу, відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів виконує й інші функції відповідно до положення про нього, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Згідно з підпунктом 12¹ пункту 4 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, затвердженого постановою КМ України від 02.11.2006 № 1524 (в редакції від 28.11.2007 р.), Мінприроди відповідно до покладених на нього завдань розробляє та затверджує відповідно до закону методики визначення розмірів шкоди внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

За таких обставин, застосування держкоінспекцією Методики розрахунку розмірів відшкодування збитків, які заподіяні державі в результаті наднормативних викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10.12.2008 № 639 (zareestrovano в Міністерстві юстиції України 21.01.2009 р. за № 48/16064), не суперечить вимогам ст. 34 Закону України «Про охорону атмосферного повітря», оскільки відповідає приписам ч. 5 ст. 4 ч. 1 ст. 8 ЦК України, ч. 2 ст. 20, ч. 4 ст. 68 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», ст. 2 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» та пункту 4 Положення про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, затвердженого постановою КМ України від 02.11.2006 № 1524 (в редакції від 28.11.2007 р.).

Посилання ж відповідачів-правопорушників в обґрунтування підстав для відмови в позові лише на відсутність закону, який би визначав порядок та розміри відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря, господарські суди цілком обґрунтовано не приймають до уваги, оскільки такі доводи правопорушників зводяться по суті лише до недобросовісного намагання будь-яким чином уникнути відповідальності за вчинене та встановлене судами порушення природоохоронного законодавства, що суперечить загальним засадам цивільного законодавства (справедливість, добросовісність, розумність), закріпленим в п. 6 ст. 3 ЦК України.

У випадках, коли законодавець міг знати про певні відносини чи їх настання в майбутньому, міг виявити потребу в їх правовому регулюванні, а тим більш, коли знав про необхідність закріплення певних відносин в нормативно-правовому акті, але не зробив цього по недбалості, такі прогалини слід вважати «непростимими»⁴.

Відтак, передчасно вважати вичерпаним питання оптимального застосування в сукупності норм ст. 34 ЗУ «Про охорону атмосферного повітря» (спеціального закону) та ч. 4 ст. 68 Закону України «Про охорону

навколишнього природного середовища» (базового загального закону) і положень Методики № 639, суперечності між якими повністю не розв'язані цивілізованим правовим шляхом, оскільки законодавцем відповідні зміни до ЗУ «Про охорону атмосферного повітря» досі не внесено. Така байдужість законодавця не виключає можливість повторення схожих колізійних сценаріїв у правозастосовній діяльності при вирішенні спорів про відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушень іншого природоохоронного законодавства (водного, земельного, лісового, про відходи тощо).

Адже, прогалина в законодавстві (у вузькому і точному сенсі цього слова) – відсутність закону (акта вищого органу влади) взагалі.

Закон виражений в нормах словесно, а текстуальний вираз закону не завжди відповідає тому, що хотів сказати законодавець. І за допомогою різних прийомів тлумачення (граматичного, логічного, системного і т.д.) з'ясується дійсна воля законодавця, а за допомогою поширювального чи обмежуваного тлумачення буквального зміст норми приводиться у відповідність із дійсним. Прогалиною ж буде лише така невідповідність між волею законодавця і її словесним формулюванням, коли ні один із прийомів тлумачення не допомагає виявити її у всіх подробицях і повноті, необхідних для практичного вирішення справи⁵. Доречно також зазначити про певні хитрощі, до яких досить часто, але, як правило, безрезультатно вдаються господарюючі суб'єкти з метою звільнення від відшкодування шкоди, завданої порушенням законодавства про охорону атмосферного повітря.

Наприклад, господарськими судами правомірно відхиляються обставини щодо наявності вини контрагента порушника у несвочасній видачі останньому нового спеціального дозволу з причин невиконання контрагентом своїх зобов'язань за договором на розробку проектної документації, необхідної для видачі дозволу, оскільки згідно зі ст. 617 ЦК України особа, яка порушила зобов'язання, звільняється від відповідальності за порушення зобов'язання, якщо вона доведе, що це порушення сталося внаслідок випадку або непереборної сили. Не вважається випадком, зокрема, недодержання своїх обов'язків контрагентом боржника, відсутність на ринку товарів, потрібних для виконання зобов'язання, відсутність у боржника необхідних коштів.

Відтак, вказані обставини не звільняють порушника від відповідальності за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря без спеціального дозволу.

Крім того, господарські суди залишають поза увагою недоречні твердження заявників-порушників про помилковість зробленого держекоінспекцією розрахунку розміру відшкодування збитків в якості належного доказу, оскільки пунктом 3.6 Методики № 639 передбачено визначення маси наднормативного викиду забруднюючої речовини в атмосферне повітря не лише шляхом проведення інструментально-лабораторних вимірювань, а й розрахунковими методами, в тому числі з врахуванням даних статистичних звітів форми № ТП-2, наданих порушником.

Підсумовуючи вищевикладене, слід відмітити, що наведені вище приклади колізій та суперечностей, які наразі нерідко присутні у чинному природоохоронному законодавстві та в правозастосовній діяльності, переконливо свідчать про те, що без законодавчого усунення існуючих прогалин та суперечностей окремих норм неможливим є їх однозначне трактування та адекватне застосування при вирішенні господарських спорів у справах про відшкодування шкоди, завданої державі внаслідок порушення природоохоронного законодавства.

Іншим ефективним кроком у подоланні наявних прогалин у природоохоронному законодавстві безперечно є забезпечення повсюдного запровадження Вищим господарським судом України та Верховним Судом України єдиної практики застосування одних і тих самих норм матеріального права у правовідносинах відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушення природоохоронного законодавства. Адже, вказані питання мають вирішуватися шляхом прийняття Пленумом Вищого господарського суду України постанов за результатами узагальнення судової практики з питань застосування господарськими судами законодавства при вирішенні господарських справ (ст.36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453).

Водночас, у Верховного Суду України відповідні реальні важелі впливу на судову практику також з'явилися після набрання чинності 30.07.2010 р. Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453, яким Господарський процесуальний кодекс України, зокрема, було доповнено імперативною нормою статті 111²⁸ такого змісту: «Рішення Верховного Суду України, прийняте за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права в подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права, та для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність із рішеннями Верховного Суду України». Згодом роль Верховного Суду України у формуванні єдиної практики застосування норм матеріального права помітно посилювалася у зв'язку з набранням чинності 13.11.2011 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розгляду справ Верховним Судом України» від 20.10.2011 № 3932, яким ст. 111²⁵ було доповнено положенням про право Верховного Суду України приймати нове судове рішення за результатами вмотивованого скасування рішень господарських судів попередніх інстанцій.

Таким чином, рішенням Верховного Суду України в царині застосування одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах надано статус обов'язкових для всіх судів України судових актів, у відповідність з якими і повинна бути приведена судовою практика судів нижчестоящих інстанцій.

¹ Роз'яснення Вищого господарського суду України № 02-5/744 від 27.06.2001 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» (зі змінами та доповненнями).

² Явич Л. С. Общая теория права. – Ленинград, 1976. – С. 144.

³ Тихомиров Ю. А. Юридические коллизии: власть и правопорядок // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 4.

⁴ Лазарев В. В. О видах пробелов в праве // Правоведение. – 1969. – № 6. – С. 30–34.

⁵ Лазарев В. В. Понятие пробелов в праве // Сов. государство и право. – 1967. – № 4. – С. 92–96.

Резюме

У статті розкривається специфіка відшкодування шкоди, завданої внаслідок порушень природоохоронного законодавства, висвітлюються наявні прогалини у природоохоронному законодавстві, наводяться приклади неоднозначного судового правозастосування норм законодавства про охорону атмосферного повітря.

Ключові слова: прогалини, аналогія закону, відшкодування шкоди, охорона атмосферного повітря, судова практика.

Резюме

В статье раскрываются специфика возмещения вреда, причиненного вследствие нарушений природоохранного законодательства, освещаются существующие пробелы в природоохранном законодательстве, приводятся примеры неоднозначного судебного правоприменения норм законодательства об охране атмосферного воздуха.

Ключевые слова: пробелы, аналогия закона, возмещение вреда, охрана атмосферного воздуха, судебная практика.

Summary

In the article open up specific of compensation of harm, inflicted as a result of violations of nature protection legislation, highlights the existing gaps in environmental legislation, ambiguous examples of judicial enforcement of legislation of atmospheric air.

Key words: gaps, the analogy of law, compensation, protection of air, judicial practice.

Отримано 17.02.2012