

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК:349

А.О. Матвійчукздобувач
ВНЗ "Національна академія управління", м. Київ**ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЗА РУЙНІВНІ СИЛИ ПРИРОДИ
У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОСОБИСТОГО НЕМАЙНОВОГО ПРАВА
ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ НА СПРИЯТЛИВЕ НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ**

У статті досліджено питання відповідальності держави за руйнівну дію стихійних сил природи. Висвітлено конституційний, цивільно-правовий, адміністративний і етичний аспекти порушеного питання. Детально проаналізовано норми Кодексу цивільного захисту України щодо відшкодування збитків, заподіяних унаслідок надзвичайної ситуації. Критично визначено фінансові механізми забезпечення виплат постраждалим.

Ключові слова: сприятливе навколишнє природне середовище; надзвичайні ситуації; відшкодування збитків; відповідальність держави.

I. Вступ

Традиційно, сприятливе або безпечне навколишнє природне середовище в першу чергу асоціюється з чистою водою, повітрям, ґрунтами, багатими лісами, прозорими водоймами та відсутністю техногенних катастроф на зразок вибухів на атомних станціях Чорнобиля чи "Фукусіма". Природні катаклізми не спадають на думку, адже територія України є відносно безпечною в цьому питанні: нам не загрожують ані торнадо, ані цунамі, ані урагани. Тим не менш, дедалі частішають і в нашій країні стихійні лиха: паводки й селеві потоки, що панували в Західній Україні влітку 2008–2009 рр., регулярні паводки малих річок, щорічні лісові пожежі, землетрус у м. Кривий Ріг 24 червня 2013 р. та інші, не кажучи вже про регулярні "дрібні неприємності", як-то шквальний вітер, буревії, грози... Такі події спричиняють значну шкоду як навколишньому природному середовищу, так і конкретним особам: руйнуються домівки, господарські споруди й інші будівлі, гине врожай тощо. І якщо за прадавніх часів люди винували лише матінку Природу або розгніваних міфічних богів, сьогодні нерідко називають конкретних винуватців лиха: тих, хто дає дозвіл та здійснює неконтрольовану вирубку дерев, не дотримується правил протипожежної безпеки в лісах тощо.

Одразу зробимо застереження, що автор цієї статті оперує саме терміном "сприятливе навколишнє природне середовище", а не "безпечне для життя і здоров'я довкілля", що застосовується в чинній редакції Цивільного кодексу України, чи його

аналогами, що зустрічаються як у деяких інших актах законодавства, так і в наукових працях. Нами вже обґрунтовувалась доцільність заміни поняття "безпечне для життя і здоров'я довкілля" терміном "сприятливе навколишнє природне середовище" [3, с. 21–28]. Тож ми виходитимемо з того, що зазначене право в чинній редакції ст. 293 Цивільного кодексу України відображене як право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, а в науці цивільного права також іменується правом на безпечне для життя й здоров'я навколишнє середовище [5].

Право на сприятливе навколишнє природне середовище досліджується як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці здебільшого з позицій конституційного й екологічного права, лише подекуди – з точки зору цивілістики. Водночас питання відповідальності держави за несприятливу дію стихії в контексті забезпечення зазначеного суб'єктивного права досі не знайшли належного відображення в науковій літературі.

II. Постановка завдання

Незважаючи на відсутність легального визначення, очевидним є те, що навколишнє природне середовище не може бути ані сприятливим, ані безпечним для життя людини, якщо їй постійно загрожує стихійне лихо. Тож очевидно, що відносна стабільність природних умов, або ж належний рівень захисту населення, зокрема шляхом завчасного інформування про можливі природні катаклізми та вжиття запобіжних заходів для мінімізації втрат, є однією з ознак сприятливого навколишнього природного середовища. Однак, де пролягає межа допустимого рівня юридичних гарантій особистого немайнового права на сприятливе на-

вколишнє природне середовище, продиктованого здоровим глуздом, і відповідних обов'язків держави? Хто, кому й що буде винен, якщо на Україну знову впадуть руйнівні сили природи?

III. Результати

Традиційна відповідь на перше з поставлених питань: ніхто. Цей підхід характерний для приватного права й відображений, серед іншого, у відомих з давніх часів правилах: власник несе ризик випадкової загибелі свого майна; ніхто не відповідає за форс-мажор; принцип винної відповідальності за заподіяння шкоди та ін.

Однак дещо інакше вирішується питання на конституційному рівні. Згідно Конституції України саме держава дбає про забезпечення гідних умов життя людей (преамбула) й відповідає перед людиною за свою діяльність (ч. 2 ст. 3); людина, її життя, здоров'я і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3); забезпечення екологічної безпеки й підтримки екологічної рівноваги на території України, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави (ст. 16); держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя (ч. 4 ст. 49) [1]. Власне, саме держава закріплює в Конституції України, цивільному й природоохоронному законодавстві особисте немайнове право на безпечне навколишнє природне середовище, а отже, зобов'язується вжити всіх необхідних заходів для його забезпечення. Окрім того, згідно з ч. 1 та ч. 3 ст. 13 Конституції України, земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [1]. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією [1]. Власність зобов'язує [1]. Якщо застосувати тут відомий з часів римського права принцип, згідно з яким власник, у цьому випадку – в особі державних органів і органів місцевого самоврядування, зобов'язаний належним чином дбати про свою власність, а в разі заподіяння нею шкоди – відшкодовувати її, напрошується цікавий висновок. Окрім того, саме держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду, а громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою й органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону (ст. 47 Конституції України) [1]. Тож зрозуміло, до кого зверта-

тися, якщо будинок знесло селевим потоком.

Ще вагоміший крок уперед на шляху до встановлення відповідальності держави за природні катастрофи, причому коштом державного й місцевого бюджету, було здійснено з прийняттям Кодексу цивільного захисту України [2]. Звісно, в Україні не вперше запроваджено норми, що регулюють порядок усунення наслідків надзвичайних ситуацій, однак уперше порушено питання, зокрема у частині забезпечення житлом, віднайшло настільки детальну регламентацію, а держава взяла на себе зобов'язання, які навряд зможе виконати.

Норми щодо відшкодування майнової шкоди зібрані здебільшого у гл. 17 Кодексу цивільного захисту України "Відшкодування матеріальних збитків та надання допомоги постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій" [2]. Звертає на себе увагу новий термін, абсолютно безпідставно введений у законодавство, причому не лише без його визначення, а ще й без гармонізації з основним цивільним законом України у порушення ч. 2 ст. 4 Цивільного кодексу України – "матеріальні збитки" [5]. Те саме стосується й запровадженого в Кодексі цивільного захисту України (знову ж таки без визначення) поняття "фізична шкода" [2]. Можна стверджувати, що Кодекс цивільного захисту України введе дискусії щодо співвідношення понять "матеріальна шкода", "майнова шкода", "збитки", "немайнова шкода" на новий рівень. Так, згідно з ч. 2 ст. 84 Кодексу цивільного захисту України, заходи соціального захисту та відшкодування матеріальних збитків постраждалим унаслідок надзвичайної ситуації включають: 1) надання (виплату) матеріальної допомоги (компенсації); 2) забезпечення житлом; 3) надання медичної і психологічної допомоги; 4) надання гуманітарної допомоги; 5) надання інших видів допомоги. Зауважимо, що постраждалим згідно з легальним визначенням, наданим у ч. 1 ст. 84 Кодексу цивільного захисту України, є особа: як фізична, так і юридична [2]. Однак за своїм змістом наступні статті гл. 17 Кодексу цивільного захисту України стосуються лише фізичних осіб; відсилочної норми про порядок виплати допомоги чи компенсації юридичним особам кодекс також не містить [2]. У ст. 86 Кодексу цивільного захисту України міститься доволі детальний порядок забезпечення постраждалих житлом, чого не можна сказати про порядок проведення відновлювальних робіт – комплексу робіт, пов'язаних з відновленням будівель, споруд, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які були зруйновані або пошкоджені внаслідок надзвичайної ситуації, та відповідних територій

(п. 5 ч. 1 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України) [2]. Усі гарантії приватним юридичним особам уміщуються в загальне твердження про те, що відновлювальні роботи проводяться за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів, суб'єктів господарювання, інших джерел (ч. 3 ст. 82 Кодексу цивільного захисту України) [2]. Відсутність єдиного порядку проведення відновлювальних робіт, з одного боку, може сильно ускладнити роботу державних органів у разі надзвичайної ситуації відповідного рівня, оскільки необхідно буде в стислі строки розробити та затвердити підзаконний нормативно-правовий акт про порядок використання коштів на ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації, забезпечивши прозорий та ефективний механізм використання бюджетних коштів, і забезпечити фактичне проведення відновлювальних робіт. Як відомо, цього ще жодного разу зробити не вдалося: поспіхом прийняті постанови Уряду містили безліч прогалин і помилок, а про неефективність використання бюджетних коштів свідчать не лише матеріали перевірок державної контрольно-ревізійної служби, але й досі недобудовані мости й захисні споруди цивільного захисту, зруйновані паводками 2008–2009 рр. З іншого боку, якщо в державному бюджеті цілком прогнозовано не буде грошей на проведення відновлювальних робіт, відсутність єдиного нормативного порядку дає змогу зеконотомити державні кошти, так би мовити: нема документа, нема обов'язків. Відшкодування матеріальних збитків здійснюється відповідно до ст. 85 Кодексу цивільного захисту України в порядку, визначеному законом, а яким саме – залишається лише здогадуватися [2]. Вітчизняне й міжнародне законодавство містить правила лише щодо відшкодування збитків, завданої джерелом підвищеної небезпеки, а також ядерної шкоди, а в решті питань діє загальний цивільноправовий принцип винної відповідальності за заподіння шкоди. Тож залишаються лише проаналізовані вище положення самого Кодексу цивільного захисту України. Водночас, відповідно до п. 6. ч. 1. ст. 21 Кодексу цивільного захисту України, громадяни України мають право на соціальний захист і відшкодування відповідно до законодавства (курсив наш – А.М.) збитків, заподіяної їхньому життю, здоров'ю та майну внаслідок надзвичайних ситуацій або проведення робіт із запобігання та ліквідації їх (курсив наш – А.М.: займенник "їх" у тексті норми пропущено, однак його необхідність очевидна) наслідків. Тобто відшкодування збитків юридичним особам здійснюється лише відповідно до закону, а фізичним – відповідно до законодавства, тобто враховуючи й підзаконні нормативно-правові акти. Підсумовуючи викладене зазначимо, що, з

нашої точки зору, юридичним особам приватного права в разі стихійного лиха чи іншої надзвичайної ситуації покладатися доведеться лише на себе, бо хоча права в них є, але механізмів їх реалізації нема. Проблема може стати ще більш гострою, адже збитки юридичних осіб впливають не на якусь абстрактну компанію, а на цілком конкретних людей, які там працюють, забезпечуючи себе й свої сім'ї та поповнюючи податками місцевий бюджет.

Вади юридичної техніки авторів Кодексу цивільного захисту України спричинили до того, що норми про відшкодування збитків містяться в різних главах кодексу. На окрему увагу заслуговують ч. 7 та 8 ст. 79 Кодексу цивільного захисту України: матеріальні збитки, завдані внаслідок пошкодження майна під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, органами управління й силами цивільного захисту не відшкодовуються; відшкодування збитків, заподіяних під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, здійснюється відповідно до гл. 17 цього Кодексу [2]. Попри плутанину через нововведені терміни видається, що законодавець мав на увазі таке: матеріальні збитки, завдані під час проведення перелічених робіт, у тому числі завдані рятувальниками, відшкодовується, але не за рахунок коштів органів управління та сил цивільного захисту, а за рахунок інших бюджетних коштів. Аналогічна ситуація й зі збитками, завданими під час гасіння пожежі (ч. 8 ст. 80 Кодексу цивільного захисту України) [2].

Окремо слід зупинитися на фінансових джерелах забезпечення запроваджених Кодексом цивільного захисту України гарантій населенню на випадок надзвичайних ситуацій, особливо – забезпечення житлом за рахунок держави. Оминаючи такі делікатні проблеми, які неминуче постануть на практиці, як-то невідповідність попереднього (зруйнованого, пошкодженого) житла санітарним нормам, у тому числі щодо його площі, зупинимося на етичному аспекті такого відшкодування за рахунок коштів державного бюджету взагалі. Ні для кого не секрет, якою складною є економічна ситуація в Україні. Чому за таких умов дефіцитні кошти бюджету повинні витрачатися на забезпечення тих, кому, так би мовити, не пощастило потрапити у паводок? Чим постраждали від стихійного лиха кращі за тисячі безхатченків, про існування яких держава й не згадує? І чому законом не передбачено ані мінімального, ані, що важливіше, максимального рівня компенсацій постраждалим? Чому ті, хто застрахував своє майно, мають менше прав на отримання коштів від держави, аніж ті, хто цього не зробив? Вихо-

дять, що держава сама стимулює безгосподарність і гальмує розвиток страхування майна від надзвичайних ситуацій, добровільно перекладаючи фінансовий тягар на свої плечі, а точніше – на плечі платників податків. І кому така ситуація вигідна: людям, що проживають на територіях з відносно високим ризиком виникнення надзвичайної ситуації природного походження й у разі біди опиняться без даху над головою, чи тим учасникам бюджетного процесу, які розподілятимуть дефіцитні бюджетні кошти серед постраждалих, вирішуючи, кому треба допомогти в першу чергу, і проводитимуть державні закупівлі відновлювальних робіт, після яких так і стоятимуть роками недобудовані мости й школи?

Зрозуміло, що держава не має права кинути на призволяще своїх громадян, що постраждали від надзвичайної ситуації. Інакше, кому потрібна така держава? Але чому безпеку майбутнього окремо взятої особи повинна гарантувати держава, громада й сусіди, які платять податки, а не сама ця особа? Хто першим повинен подбати про добробут людини, окрім неї самої? Ця проблема для світу не нова й існують різні способи її вирішення. Наприклад, Європейський союз фінансує Програму з попередження, готовності й реагування на антропогенні й стихійні лиха в країнах Східного партнерства, зокрема в Україні, що акцентує увагу на недопущенні лиха й включає такі важливі напрями, як підвищення інформованості населення про безпечну поведінку у відповідних ситуаціях, оцінка ризиків і прогнозування надзвичайних ситуацій, попередження надзвичайних екологічних ситуацій [6]. Усвідомлюючи свою відповідальність за добробут громадян, ряд держав світу вживають заходів або для запобігання стихійним лихам, або для зменшення фінансових втрат від них. При цьому акцент робиться на страхуванні й самопомозі, а не на додатковому навантаженні на державний бюджет. Так, наприклад, п'ять Тихоокеанських островів – Маршалові Острови, Самоа, Солломонові Острови, Тонга й Вануату за підтримки Японії, Світового банку й Секретаріату Тихоокеанської спільноти взяли участь у Пілотному проєкті страхування ризику від катастроф у Тихому океані (Pacific Catastrophe Risk Insurance Pilot) [7]. Проєкт має на меті з'ясувати, чи допоможе передача ризиків на базі страхового плану впоратися з негайними фінансовими наслідками стихійного лиха [7]. Водночас лідирує в світі саме добровільне індивідуальне страхування майна його власниками. На фоні зростання фіскального навантаження на населення (пригадаймо останні новели податкового законодавства: податок на нерухоме майно, підвищення акцизного збору на

транспортні засоби, запровадження утилізаційного збору, а надодачу підвищення пенсійного віку, скорочення соціальних виплат та постійне зростання вартості комунальних послуг) добровільне страхування майна від надзвичайних ситуацій приречене на провал. Тут буде корисний досвід сусідів.

Проблему пошуку джерел покриття фінансових втрат від стихійних лих вже не перший рік намагаються вирішити в Росії, все більше схильючись до запровадження обов'язкового страхування від стихійного лиха [4]. Свого часу цей інструмент не був прийнятий, оскільки урядовці дійшли висновку, що примушування особи до захисту належного їй майна в такий спосіб суперечить засадам цивільного законодавства [4]. Однак постійне зростання витрат резервного фонду бюджету, лєвова частка яких іде на забезпечення постраждалих житлом, змушує переглянути застарілі підходи [4]. У той же час індивідуальне страхування майна від надзвичайних ситуацій розвивається дуже повільно й це зрозуміло: страхують або всі, або ніхто [4].

Ідея запровадження в Україні загальнообов'язкового страхування майна на випадок надзвичайної ситуації матиме той самий контраргумент, що й у Росії. Однак, що заважає Україні утворити резервні фонди на випадок надзвичайних ситуацій саме за рахунок податку на нерухоме майно, який так обурив усіх українців? Або ж простимулювати добровільне страхування майна на випадок надзвичайної ситуації через механізм податкових вирахувань або шляхом запровадження схеми добровільного страхування, що поширюється через комунальні платежі, багаторічний успішний досвід функціонування якої має місце в Москві [4]. Зауважимо, що практика показала, що наша держава за бажання може знайти ефективні механізми стимулювання страхування. Мова йде, зокрема, про запроваджене свого часу скасування позапланових перевірок пожежної безпеки на тих об'єктах, власники яких застрахували свою майнову відповідальність на випадок пожежі. І хоча мотиви таких суб'єктів господарювання були далекі від відповідального ведення бізнесу, мета була досягнута.

IV. Висновки

Наразі залишається лише чекати, аби перевірити, чи працюватимуть положення Кодексу цивільного захисту України на практиці, адже, як повсякчас трапляється в Україні, законодавство й практика – різні речі, а різниця ця впливає з нескінченного й нездоланного бюджетного дефіциту. Окрім того, дублювання функцій суб'єктів забезпечення цивільного захисту може призвести до типових наслідків: коли одні й ті самі обов'язки покладаються на всіх, а в

підсумку не виконуються ніким. Як-то кажуть: у семи няньок дитя без ока.

Подальші дослідження в цьому напрямі матимуть на меті розроблення чітких меж відповідальності держави за руйнівну силу стихії, а також пошук ефективних фінансових механізмів для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, як силами держави – для своїх громадян, так і силами самих громадян – для своєї країни.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кодекс цивільного захисту України: закон від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіційний вісник України від 30.11.2012. – № 89. – Ст. 3589.
3. Матвійчук А.О. Особисте немайнове право на сприятливе навколишнє природне середовище: проблеми понятійного апарату / А.О. Матвійчук // Юридична наука. – 2012. – № 12. – С. 21–28.
4. Самофалова О. Наводнення за свій счет / О. Самофалова // Деловая газета Взгляд. – 2012. – 27 июля.
5. Цивільний кодекс України: Закон від 16.01.2003 р. № 435-IV // Голос України. – 2003. – 12 бер.
6. Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.euroeastcp.eu.
7. Helping Small Island States Cope with the Aftermath of Natural Disasters, [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://treasury.worldbank.org/web/documents/PacificIslands_PCRFipilot.pdf.

Стаття надійшла до редакції 25.07.2013.

Матвейчук А.А. Ответственность государства за разрушающие силы природы в контексте обеспечения личного неимущественного права физического лица на благоприятную окружающую природную среду

В статье исследован вопрос об ответственности государства за действие стихийных сил природы. Рассмотрены конституционный, гражданский, административный и этический аспекты поставленного вопроса. Детально проанализированы нормы Кодекса гражданской защиты Украины о возмещении ущерба от чрезвычайных ситуаций. Критически рассмотрены финансовые механизмы обеспечения выплат пострадавшим.

Ключевые слова: благоприятная окружающая природная среда; чрезвычайные ситуации; возмещение ущерба; ответственность государства.

Matviichuk A. Liability of a State for Destructive Natural Forces for the Purpose of Ensuring Personal Non-property Right to a Favorable Natural Environment

In this article the matter of state's liability for natural disasters is researched. The author states that Ukraine is more or less safe in terms of natural disasters. For this reason favorable natural environment is always associated with clean water, fresh air, rich woods and safety from technical catastrophes. But the things are changing. Despite the absence of legal definition of the term favorable natural environment it is obvious that natural environment will be neither favorable, nor even safe without safety and stability in terms of natural processes. So stability of natural circumstances or proper level of defense of people thanks to in time information and adequate emergency response is one of the attributes of a favorable natural environment. Coming to such conclusion the author tries to find the answer to the question: were the edge between acceptable level of legal guaranties of a personal non-property right to a favorable natural environment and adequate state obligations is? Who what and to whom will owe if Ukraine again is covered by runoff waters?

The civil, constitutional, administrative and ethical aspects of the matter are considered. It is stated, that from the civil point of view no one owes nothing, as according to ancient civil principles no one answers for nature and force major. But from constitutional positions the situation is quite different, as long as The Constitution of Ukraine contains some personal rights and guaranties that may be used to make state pay for natural forces. For another thing according to The Constitution of Ukraine lands, air, waters and all other natural resources is the property of Ukrainian people and on behalf of it the state acts. And if we remind ancient legal principle according to which the owner must take care of its property and cover damages, caused by it, some very interesting conclusions may be made.

Administrative procedures and additional guaranties for those who suffered from natural disasters and other emergency situation are stated in a new code law - The Civil Defense Code of Ukraine, norms of which are analyzed in this article.

The author points on new legal terms, brought by The Civil Defense Code of Ukraine that will completely puzzle Ukrainian legislation on the matter of damages.

It is grounded that private legal persons in case of emergency may rely only on themselves. The Civil Defense Code of Ukraine has no sharp state obligations to private legal entities and it states any general procedure for remedial works in case of emergency, passing this matter to the government. And it is well known that never before Ukrainian government managed to issue a resolution with effective and clear procedures concerning financial matters in a short time. Pros and cons of such

situation are analyzed. Rough defects of legal mechanism of covering the damages to natural persons are analyzed

Financial mechanisms of ensuring compensation payments are critically considered. It is stated that additional guarantees in case of emergency demand more and, that is important, permanent financial source. Though according to the Civil Defense Code of Ukraine all spending is to be made from the same source – the reserve fond of a state budget. This led the government, which was the author of a project of the named legal act, to the absolutely wrong conclusion, that new code did not demand new budget expenses. Remembering that modest local budgets may not contain reserve budgets at all, and permanent deficit of a state budget of Ukraine it is left only to pray for no natural surprises. It is also noticed that the authors of the Civil Defense Code of Ukraine discourage emergency insurance, though there is some very inspiring examples of insurance stimulating by a state. Some propositions on the matter of a stable financial source for mentioned spending are made.

Ethical aspect of covering damages to someone who does not pay taxes, does not take proper carry of his property (e.g. does not insure it) and is no better than thousands of squatters, forgotten by the state, is discussed.

Key words: favorable natural environment; emergency situations; compensation of damages; liability of a state.