



ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТХОДАХ

Виталий ЗУЕВ,

кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Академии таможенной службы Украины

Summary

The article is devoted to conceptual and practical issues of the efficiency of vicarious civil liability on violation of waste legislation. It is analyzed general principles of liability on mentioned area and factors contributing thereto. It is considered peculiarities of the status «abandoned waste», as well as proposals on its development and the removal of conflict of laws. It discusses the mechanism of liabilities for past environmental damage and its indemnification. It also deals with recommendations on improvement of waste legislation through shifting liability for the past environmental damage on the owners of land plots, and development of mechanisms on funds accumulation for providing mentioned activities.

Key words: waste, waste management, vicarious civil liability, environmental safety.

Аннотация

В статье раскрываются теоретические и практические проблемы эффективности гражданско-правовой ответственности за нарушение законодательства об отходах. Анализируются общие принципы ответственности в этой сфере и влияющие на нее факторы. Раскрываются особенности статуса бесхозных отходов, вносятся предложения по его усовершенствованию и устранению правовых коллизий. Рассматриваются механизмы ответственности за прошлый экологический ущерб, а также проблемы определения размера причиненного ущерба и его компенсации. Сформулированы предложения по усовершенствованию законодательства об отходах путем переложения ответственности за прошлый экологический ущерб на собственников земельных участков, а также разработки механизмов аккумуляции средств на проведение данных мероприятий.

Ключевые слова: отходы, обращение с отходами, гражданско-правовая ответственность, экологическая безопасность.

Постановка проблемы. Активное развитие экономико-хозяйственных отношений, перманентный рост уровня потребительских потребностей и возможностей населения приводит к тому, что все более актуальной проблемой, которая в связи с этими явлениями выходит на первый план, является проблема увеличения количества отходов. Эффективное решение данной проблемы невозможно без применения многовекторного подхода, который включает в себя задачи по уменьшению вырабатываемых отходов и их вторичную переработку; уменьшению количества ресурсо- и энергоемких производств; усовершенствованию технологических процессов и применению малоотходных и безотходных технологий; разработке и применению технологий безопасной утилизации отходов, а также способов их обезвреживания и захоронения. Вместе с тем, реализация перечисленных задач невозможна в условиях отсутствия действенной системы юридической ответственности за нарушения законодательства об отходах, одним из которых является гражданско-правовая ответственность.

Актуальность темы исследования подтверждается наличием правовых коллизий, а также проблемами, которые возникают в правоприменительной практи-

ке в связи с необходимостью разрешения вопросов, связанных с возмещением ущерба, причиненного вследствие нарушения законодательства об отходах. Кроме того, необходимость теоретического обоснования отдельных вопросов, связанных с возмещением ущерба, является также результатом отсутствия комплексных теоретических исследований в данной сфере.

Состояние исследований. Теоретическую базу данной работы составляют работы таких ученых, как В.И. Андрейцев, А.Г. Бобкова, А.П. Гетьман, М.В. Краснова, В.В. Костицкий, Б.Г. Розовский, Ю.С. Шемшученко. Фундаментальные труды данных авторов заложили основы для дальнейшего исследования проблем правоприменения и юридической ответственности в экологической сфере, в том числе и в сфере обращения с отходами.

Целью и задачей статьи является комплексный правовой анализ проблем, связанных с эффективностью гражданско-правовой ответственности в сфере обращения с отходами, выявление основных факторов, влияющих на нее, и формирование на их базе предложений по усовершенствованию правового регулирования в данной сфере.

Изложение основного материала. Следует отметить, что в силу от-

носительной новизны (Закон Украины «Об отходах» был принят только в 1998 году), юридического обособления права обращения с отходами в системе экологического и хозяйственного законодательства, вопросы ответственности за нарушения законодательства об отходах, а особенно в сфере возмещения ущерба еще не полностью решены и требуют своего развития и правового закрепления.

Законом Украины «Об отходах» в статье 43 «Возмещение вреда, причиненного в результате нарушения законодательства об отходах» закрепляется, что: «Предприятия, учреждения, организации и граждане Украины, а также иностранцы и лица без гражданства, иностранные юридические лица обязаны возместить вред, причиненный ими в результате нарушения законодательства об отходах, в порядке и размерах, установленных законодательством Украины» [1].

Таким образом, законодатель фактически ограничился констатацией общей для всей юридической науки доктрины ответственности за причиненный ущерб. Однако достаточным ли является такое закрепление? Или оно свидетельствует о неготовности законодателя в момент принятия закона сформировать единый подход к вопросам возмещения вреда



за нарушение законодательства об отходах? Практика правоприменения свидетельствует скорее о последнем, что в принципе удивительно, поскольку даже принятый 7 годами ранее Закон Украины «Об охране окружающей природной среды» достаточно подробно и детально закрепил основные направления и особенности гражданско-правовой ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей природной среды.

Так, в статье 69 «Особенности применения гражданской ответственности» указанного закона закреплено, что: «Вред, причиненный вследствие нарушения законодательства об охране окружающей природной среды, подлежит компенсации в полном объеме.

Лица, которым причинен такой вред, имеют право на возмещение неполученных доходов за время, необходимое для восстановления здоровья, качества окружающей среды, воспроизводства природных ресурсов до состояния, пригодного для использования по целевому назначению.

Лица, владеющие источниками повышенной экологической опасности, обязаны компенсировать причиненный вред гражданам и юридическим лицам, если не докажут, что вред возник вследствие стихийных природных явлений или умышленных действий потерпевших.

Вред, причиненный окружающей среде в связи с выполнением соглашения о распределении продукции, подлежит возмещению в соответствии с требованиями статьи 29 Закона Украины «О соглашениях о разделе продукции» [2].

Логика развития законодательства требовала, что бы в законодательстве об отходах были расширены основные начала гражданско-правовой ответственности, урегулированы вопросы, связанные с возмещением ранее причиненного экологического ущерба, разработкой механизмов оценки и возмещения нарушенных прав граждан на безопасную для жизни и здоровья окружающую природную среду как одного из немущественных прав граждан, закрепления основных принципов и методик расчета ущерба, причиненного нарушением законодательства об отходах, создание механизмов, гарантирующих компенсацию причиненного ущерба. Однако вышеуказанные мероприятия не были выполнены, что существенно влияет на

эффективность гражданско-правовой ответственности в сфере обращения с отходами.

Одним из основных вопросов, которые подлежат разрешению, является вопрос о возмещении ранее причиненного ущерба. Значительные экономические преобразования, которые произошли после 1991 года, привели к тому, что осталось значительное количество неучтенных, непригодных отходов, от которых новые собственники пытаются избавиться, в том числе и не законными способами. Так, Закон Украины «Об отходах» определяет, что «отходы – любые вещества, материалы и предметы, которые образовались в процессе производства или потребления, а также товары (продукция), которые полностью или частично потеряли свои потребительские свойства, не имеют последующего использования по месту их образования или выявления, от которых их собственник избавляется, имеет намерение или должен избавиться путем утилизации или удаления» [1].

Таким образом, наличие собственника отходов и его обязанности по решению проблем дальнейшей утилизации этих отходов являются одной из основных составляющих самого термина «отходы». Более того, этим же законом вопросам права собственности на отходы посвящен целый раздел II «Отношения права собственности на отходы», который включает в себя 5 статей.

В настоящее время регулирование отношений права собственности на отходы осуществляется комплексно. Прежде всего, эти отношения регулируются Законом Украины «Об отходах» как основным законом, который определяет правовые, организационные и экономические принципы деятельности, связанной с предотвращением или уменьшением объемов образования отходов, их сбором, перевозкой, хранением, обработкой, утилизацией и удалением, обезвреживанием и захоронением, а также с предотвращением негативного влияния отходов на окружающую природную среду и здоровье человека на территории Украины.

Кроме того, следует принимать во внимание, что в случае, если отдельные вопросы права собственности не урегулированы законами, могут использоваться нормы гражданского законодательства. Так, статьей 9 Гражданского кодекса Украины – Применение Гражданского

кодекса Украины к регулированию отношений в сфере хозяйствования, использования природных ресурсов, охраны окружающей среды, а также трудовым и семейным отношениям – закреплено, что: «Положения этого кодекса применяются к регулированию отношений, которые возникают в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также трудовых и семейных отношений, если они не урегулированы иными актами законодательства» [3].

Таким образом, такое комплексное правовое регулирование имеет как свои положительные моменты, которые заключаются, прежде всего, в том, что в случае недостаточности норм специального законодательства, могут быть успешно использованы нормы смежного, так и отрицательные, проявляющиеся в дискретности, разобщенности и, как результат, возможной коллизионности такого законодательства.

Одним из таких проблемных вопросов является право собственности на бесхозные отходы. В законодательстве Украины сформирована модель в соответствии с которой, если собственник отходов не известен, то их собственником выступают либо территориальные общины (местные органы власти) либо государство. Так, в соответствии с ч. 2, 3 ст. 9 Закона Украины «Об отходах»: «Территориальные общины являются собственниками отходов, образующихся на объектах коммунальной собственности или находящихся на их территории и не имеющих собственника или собственник которых неизвестен (бесхозные отходы).

Государство является собственником отходов, образующихся на объектах государственной собственности или находящихся на территории Украины и не имеющих собственника или собственник которых неизвестен (кроме отходов, указанных в части второй этой статьи), а также в иных случаях, предусмотренных законом...».

После принятия в 2001 году Земельного кодекса Украины понятие административно-территориальная единица и земли коммунальной собственности фактически перестали быть идентичными.

Так, переходными положениями Земельного кодекса было предусмотрено, что: «До разграничения земель государственной и коммунальной собственностью



сти полномочия относительно распоряжения землями (кроме земель, переданных в частную собственность, и земель, указанных во втором абзаце этого пункта) в пределах населенных пунктов осуществляют соответствующие сельские, поселковые, городские советы с учетом требований абзаца третьего этого пункта, а за пределами населенных пунктов – соответствующие органы исполнительной власти» [4]. При этом в контексте обращения с отходами нельзя забывать, что территория государства состоит именно из административно-территориальных единиц: сел, поселков, районов в городах, городов, районов, областей, которые, в свою очередь, входят в территорию государства. Причем построение идет иерархично, где следующий уровень включает в себя предыдущий, что может вызвать споры уже между этими субъектами.

Таким образом, было бы логичным отойти от понятия территория и указать, что собственниками бесхозных отходов признаются собственники земельных участков, на которых они находятся. Закрепление такого положения позитивно скажется на решении вопросов, связанных с экологическим ущербом, причиненным ранее, например, в случае обнаружения ранее неизвестных захоронений отходов. В этом случае собственник земельного участка несет затраты на их утилизацию и обезвреживание отходов, если не может указать, кто их собственник. Показательным в этом случае является пример США, где примером наиболее жестких правовых норм в сфере охраны окружающей среды стал закон США «О действиях в отношении окружающей среды, компенсации и ответственности», установивший материальную и финансовую ответственность за причинение ущерба природной среде и получивший в дальнейшем название закона о Суперфонде. Основной целью принятия закона о Суперфонде была ликвидация большого количества свалок и деградированных земель. Главная особенность данного закона заключалась в том, что он имел обратную силу и применялся к причинителям вреда, вне зависимости от того, когда был причинен экологический ущерб – до принятия данного закона или после [5].

По Закону о Суперфонде к ответчикам применяется строгая, солидарная и имеющая обратную силу ответствен-

ность. Солидарная ответственность означает, что ущерб является неделимым и не может быть отнесен к каждому ответчику пропорционально его вкладу, т. е. каждая сторона отвечает за весь нанесенный ущерб. Иными словами, любое лицо, потенциально ответственное за причиненный ущерб, можно обязать возместить все 100% затрат, даже если оно поместило на свалку 1% находящихся там отходов [6].

По мнению экспертов, успешность данного фонда определяется, прежде всего, его значительными финансовыми возможностями: «Данный фонд администрируется специальным федеральным органом, имеющим региональные отделения. Для решения задач ликвидации свалок отходов и очистки территории расходуются десятки миллиардов долларов, которые собираются практически со всех предприятий в Соединенных Штатах» [7].

Таким образом, было бы полезно использовать опыт США для решения проблем эффективного менеджмента отходов с целью идентификации бесхозных отходов, а также собственников земельных участков, которые должны принимать меры по их утилизации, закрепив в законодательстве норму о том, что собственник земельного участка, на котором выявлены бесхозные отходы, является и собственником отходов, несет все затраты, связанные с их утилизацией, не зависимо от времени их образования.

Также неразработанными остаются механизмы расчета ущерба, причиненного вследствие нарушения законодательства об отходах. Справедливым было бы отметить, что отдельные элементы данного механизма содержатся в поресурсовом законодательстве. Однако в связи с выделением права обращения с отходами в подотрасль экологического права насущной становится необходимость принятия единой методики, охватывающей различные последствия таких нарушений. Подобная попытка была сделана в процессе обеспечения исполнения Украиной требований Базельской конвенции путем принятия Временной методики определения ожидаемых убытков от загрязнения окружающей среды при транспортировке опасных веществ и отходов [8]. Однако данная методика рассчитана на лиц, которые будут заниматься страхованием деятельности, связанной с перемещением опасных от-

ходов, и не является основанием для расчета причиненного ущерба с целью его взыскания. Вместе с тем, наработки этой Методики могут быть использованы при разработке комплексной методики расчета ущерба по всем видам отходов.

В контексте выполнения требований Базельской конвенции выяснилась еще одна проблема, которая непосредственно влияет на формирование системы компенсации причиненного ущерба вследствие нарушения законодательства об отходах. Речь идет о заключении договора страхования. Так, предприятие, стремясь минимизировать свои траты, связанные с обращением отходами, получает от страховой компании экземпляр договора, который подписан в установленном порядке страховой кампанией. После этого, оно подписывает договор, ставит печать, но не отправляет его страховой кампанией. Именно этот договор, который не вступил в силу, предъявляется контролирующим органам как подтверждающий выполнение обязательств субъекта хозяйствования. В случае возникновения аварии или же причинения ущерба по другим причинам страховая кампания откажется от выплаты страхового возмещения, а средств предприятия может не хватить для покрытия ущерба. Таким образом, решение данной проблемы требует либо развития процессов регистрации таких договоров страхования, либо поиском альтернативных вариантов гарантирования страхового возмещения, например, замены страхования внесением соответствующих залоговых сумм на счет органов государственной власти. Обе модели имеют свои как положительные, так и отрицательные стороны, однако могут быть успешно реализованы в рамках экономического механизма охраны окружающей природной среды, в сфере обращения с отходами.

Выводы. В настоящий момент вопросы возмещения вреда, причиненного нарушением законодательства об отходах, в рамках гражданско-правовой ответственности комплексно регулируются законодательством об охране окружающей природной среды, гражданским законодательством и законодательством об отходах. Такое комплексное регулирование дает возможность адекватного реагирования в случае причинения прямого ущерба, когда известен причинитель ущерба. Вместе с тем, эффективное примене-



ние гражданско-правовой ответственности в сфере обращения с отходами невозможно без решения вопросов, связанных с прошлым экологическим ущербом, для чего необходимо решить вопросы со статусом бесхозных отходов, перенести бремя разрешения проблем с ними на собственников земельных участков. Кроме того, крайне необходимым является принятие единой Методики расчета ущерба, причиненного нарушением законодательства об отходах, а также механизмов финансовых гарантий возмещения причиненного ущерба.

Список использованной литературы:

1. Об отходах : Закон Украины № 187/98-ВР от 05.03.1998 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1998. – № 36–37. – Ст. 242.
2. Об охране окружающей природной среды : Закон Украины № 1264-ХП от 25.06.1991 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Гражданский кодекс Украины № 435-IV от 16.01.2003 // Официальный вестник Украины. – 2003. – № 11 (28.03.2003). – Ст. 461.
4. Земельный кодекс Украины № 2768-III от 25.10.2001 // Официальный вестник Украины. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
5. Оценкатоимостинедвижимости/ Грибовский С.В., Иванова Е.Н., Львов Д.С., Медведева О.Е. – М. : ИНТЕРПРЕ-КЛАМА, 2003. – 704 с.
6. Анастасия Ротт Закон о Суперфонде [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ria-stk.ru/mos/adetail.php?ID=7969>.
7. Алексеев С.М. Обеспечение повышения объемов использования отходов // Аналитический вестник Совета Федерации, 2010. – № 5 (391) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/352/index.html.
8. Временная методика определения ожидаемых убытков от загрязнения окружающей среды при транспортировке опасных веществ и отходов : Приказ Министерства экологии и природных ресурсов Украины № 151 от 15.05.2001 // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ УСТРОЙСТВА ДЕТЕЙ-СИРОТ И ДЕТЕЙ, ЛИШЕННЫХ РОДИТЕЛЬСКОЙ ОПЕКИ В УКРАИНЕ

Виктор КАЛАКУРА,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного частного права
Института международных отношений

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

In the article the study and analysis of the legal regulation of arranging the orphans and children deprived of parental care, on the basis of the Ukrainian and foreign law, international legal acts. The author analyses the characteristics and problems of legal regulation of such as adoption, child custody and guardianship, foster children, adoptive family and family-type children's home. The author referred to the provisions of the Family Code and the law «On private international law» on the conflict of laws regulating adoptions with a foreign element. In a separate part of the article discusses the provisions of the European Convention on the adoption of children (revised). The author supports the idea of Ukraine's ratification of the Convention on protection of children and cooperation in respect of inter-country adoption.

Key words: adoption, inter-country adoption, guardianship, material rules, conflict of law rules.

Аннотация

В статье проводится исследование и анализ правового регулирования устройства детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, на основе украинского и иностранного законодательства, международно-правовых актов. Автор анализируются особенности и выявляются проблемы правового регулирования таких форм устройства детей, как усыновление, опека и попечительство, патронат над детьми, приемная семья и детский дом семейного типа. Автор останавливается на положениях Семейного кодекса и Закона Украины «О международном частном праве» о коллизионном регулировании усыновления с иностранным элементом. В отдельной части статьи рассматриваются положения Европейской конвенции об усыновлении детей (обновленной). Автор поддерживает идею ратификации Украиной Конвенции о защите детей и сотрудничестве в сфере межгосударственного усыновления.

Ключевые слова: усыновление, межгосударственное усыновление, опека и попечительство, материальные нормы, коллизионные нормы.

Постановка проблемы. Одной из острых социальных проблем современной жизни является проблема устройства детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки. В Украине, к сожалению, существует значительное количество таких детей. Решение этой проблемы во многом зависит от создания необходимых правовых механизмов. В современном украинском семейном законодательстве предусматриваются такие формы устройства детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, как усыновление, опека и попечительство, патронат над детьми, приемная семья, детский дом семейного типа. Однако правовое регулирование этих форм требует дальнейшего совершенствования. Среди них особое место занимает усыновление как высшая форма устройства ребенка. Когда речь идет об усыновлении, за-

конодатель исходит из принципа приоритета национального усыновления, который полностью соответствует всем международно-правовым актам в этой области. Когда усыновление ребенка гражданами Украины невозможно или не осуществляется длительное время, руководствуясь наивысшими интересами ребенка, необходимо обратиться к механизму межгосударственного усыновления.

Актуальность темы исследования. Исследуя особенности правового регулирования устройства детей-сирот и детей, лишенных родительской опеки, можно констатировать, что проблемы в этой сфере обусловлены не только тем, что люди не так часто готовы взять свою семью ребенка, но и существующими недостатками в правовом регулировании. Актуальной остается и проблема ратификации Гагской конвенции о за-