

ФОРМУВАННЯ КОМПЕНСАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА (НА ПРИКЛАДІ КОМПЕНСАЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ)

THE FORMATION OF THE COMPENSATION MECHANISM IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION (ON THE EXAMPLE OF THE COMPENSATION MECHANISM IN THE FIELD OF WASTE MANAGEMENT)

УДК 330.15.504

DOI: <https://doi.org/10.32843/bses.48-61>

Кобзар О.М.

к.е.н.,

с.н.с. відділу екосистемного оцінювання природно-ресурсного потенціалу Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»

Kobzar Olena

Public Institution

«Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine»

У статті систематизовано підходи до формування компенсаційного механізму у сфері охорони навколишнього природного середовища на прикладі компенсаційного механізму збереження екосистем/відшкодування збитків від забруднення довкілля відходами. Визначено поняття «компенсаційний механізм збереження екосистем/відшкодування збитків від забруднення довкілля відходами». Досліджено особливості підходів до формування та реалізації компенсаційного механізму у сфері охорони навколишнього природного середовища у вітчизняному законодавстві та законодавстві країн – членів Європейського Союзу. Показано, що в усьому світі, зокрема в країнах – членах Європейського Союзу, це питання активно розробляється. Визначено найбільш перспективні підходи до формування та реалізації компенсаційного механізму у сфері охорони навколишнього природного середовища та запропоновано запровадження екосистемного підходу як одного з напрямів удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази у зазначеній сфері.

Ключові слова: механізм екологічної компенсації, підходи до формування механізму екологічної компенсації, екологічний збиток, відходи, екосистемний підхід.

В статті систематизовані підходи к формированию компенсационного механизма в сфере охраны окружающей среды на примере компенсационного механизма сохранения экосистем/возмещения ущерба от загрязнения окружающей среды отходами. Определено понятие «компенсационный механизм сохранения экосистем/возмещения ущерба от загрязнения окружающей среды отходами». Исследованы особенности подходов к формированию и реализации компенсационного механизма в сфере охраны окружающей среды в отечественном законодательстве и законодательстве стран – членов Европейского Союза. Показано, что во всем мире, в частности в странах – членах Европейского Союза, этот вопрос активно разрабатывается. Определены наиболее перспективные подходы к формированию и реализации компенсационного механизма в сфере охраны окружающей природной среды и предложено внедрение экосистемного подхода как одного из направлений совершенствования отечественной нормативно-правовой базы в указанной сфере.

Ключевые слова: механизм экологической компенсации, подходы к формированию механизма экологической компенсации, экологический ущерб, отходы, экосистемный подход.

The article systematizes approaches to the formation of a compensation mechanism in the field of environmental protection using the compensation mechanism of ecosystem conservation / compensation for damage from environmental pollution by waste as an example. The definition of compensation mechanism for the conservation of ecosystems / compensation for damage from environmental pollution by waste is proposed. The compensation mechanism in the field of waste management is an interconnected set of management methods and subjects interaction, whose target function is the prevention / compensation of losses from deterioration or loss of ecosystem functions due to the negative impact of waste in kind or in money. It is shown that all over the world, in particular in the member countries of the European Union, this issue is actively being developed and implemented in the relevant regulations. The features of approaches to the formation and implementation of the compensation mechanism in the field of environmental protection of domestic legislation and the legislation of the Member States of the European Union are investigated. The content of approaches to the formation and implementation of the compensation mechanism of ecosystem conservation / compensation for damage from environmental pollution by waste as an example is also disclosed, which are currently being formed in domestic and foreign practice. The urgency of elimination of accumulated ecological damage in Ukraine is revealed, in particular damage from environmental pollution by waste. The most promising approaches to the formation and implementation of the compensation mechanism in the field of environmental protection are identified and the introduction of the ecosystem approach is proposed as one of the directions for improving the domestic regulatory framework in this area. Noteworthy is the approach inherent in European law: the goal of environmental responsibility is, first and foremost, restoration of the environment. The introduction of these approaches into domestic management practices will contribute to increasing the effectiveness of the implementation of such basic principles of environmental policy as the "polluter pays" and compensation for harm caused by violation of the laws on environmental protection.

Key words: environmental compensation mechanism, approaches to the formation of an environmental compensation mechanism, environmental damage, waste, ecosystem approach.

Постановка проблеми. У сфері охорони навколишнього природного середовища проблема забруднення відходами в Україні є однією з найбільш гострих. Так, у Національній стратегії управління відходами до 2030 р. зазначено, що «проблема відходів в Україні вирізняється особливою масштабністю і значимістю як наслідок домінування в національній економіці ресурсоємних

багатовідхідних технологій, так і через відсутність протягом тривалого часу адекватного реагування на її виклики» [1]. Одним із принципів державної екологічної політики Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначено принцип «компенсації шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища» [2]. На цьому

принципі базується й європейське законодавство. Так, установлення екологічної відповідальності є метою Директиви 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» [3]. Зазначене актуалізує проблему подальшого розвитку та вдосконалення механізму еко-компенсації, зокрема у сфері поводження з відходами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Різним аспектам теорії і практики компенсаційного механізму у сфері охорони навколишнього природного середовища присвячено публікації С.М. Бобильова, О.О. Веклич, Н.В. Дегтярь, С.В. Захарова, Є.В. Мішеніна, Р.А. Перелета та інших науковців. Формування концептуальних положень та методичних рекомендацій щодо розвитку механізму еко-компенсації вимагає подальших системних досліджень стосовно його сутнісно-змістовної основи, форм та механізмів реалізації, зокрема у сфері поводження з відходами.

Постановка завдання. Метою дослідження є систематизація підходів до формування компенсаційного механізму у сфері охорони навколишнього природного середовища на прикладі формування механізму еко-компенсації у сфері поводження з відходами.

Виклад основного матеріалу дослідження. У світовій практиці охорони навколишнього природного середовища існує низка підходів до формування та реалізації механізму еко-компенсації (рис. 1).

«Механізм еко-компенсацій є процесом надання компенсацій у вигляді грошових платежів за збереження екосистем і продукуваних ними функцій/товарів/послуг або, навпаки, їх погіршення/втрату, чи у вигляді спеціальних не грошових заходів на базі правової компенсаційної відповідальності за відновлення біорозмаїття» [4, с. 3].

Відповідно до зазначеного, підходи до визначення предмету компенсації у науковій літературі поділяються на компенсацію за збереження екосистемних послуг та компенсацію за втрату/



Рис. 1. Формування механізму екологічної компенсації

Джерело: складено автором за [1-8]

деградацію екосистемних послуг. Так, «якщо права власності належать жертві забруднення, то компенсувати йому екстернальні витрати, збитки має забруднювач... В іншому разі (якщо права власності належать забруднювачові) відповідні виплати робить жертва забруднення, компенсуючи виробнику-власнику скорочення рівня його виробництва і відповідно забруднень до рівня суспільного оптимуму» [5, с. 340].

За метою можна виділити компенсаційні заходи, спрямовані на відновлення довкілля, відшкодування збитків державі (юридичним особам, громадянам) та покарання винної особи. Так, у вітчизняному законодавстві метою відповідальності визначено компенсацію в повному обсязі шкоди, заподіяної внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища та покарання особи, винної у її заподіянні.

Компенсаційні заходи мають такі форми реалізації: «(1) фінансова (грошова) компенсація за збереження екосистем і продукованих ними функцій/товарів/послуг або, навпаки, їх погіршення/втрату; (2) немонетарна (негрошова) компенсація на відновлення екосистем у натуральній формі; (3) правова компенсаційна екологічна відповідальність за відновлення біорозмаїття» [4, с. 3].

Так, Європейське екологічне законодавство визначає, що підприємець, діяльність якого спричинила екологічну шкоду або неминучу загрозу такої шкоди, вважається фінансово відповідальним за витрати на необхідні запобіжні та відновлювальні заходи. Держави – члени Європейського Союзу самостійно встановлюють методики обчислення обсягу збитку, завданого навколишньому природному середовищу. Директива 2004/35/ЄС «Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди» рекомендує такі підходи до заходів додаткового та компенсаційного відновлення навколишнього природного середовища [3]:

– метод «ресурси за ресурси» – походить від принципу рівнозначності «ресурс – ресурс» та полягає у заміні втрачених екосистемних ресурсів новими;

– метод «послуги за послуги» – походить від принципу рівнозначності «послуга – послуга» та полягає у заміні втрачених екосистемних послуг новими;

– у разі якщо неможливо використати підходи «ресурс – ресурс» або «послуга – послуга», використовуються інші методи, зокрема проведення заходів відновлення, вартість яких дорівнює грошовій вартості фактично втрачених екосистемних ресурсів або послуг.

Тобто в державах – членах ЄС метою екологічної відповідальності передусім є відтворення ресурсів та послуг екосистеми, а не відшкодування шкоди державі, громадянам, юридичним

особам та покарання особи, винної у заподіянні шкоди, що є характерним для вітчизняного законодавства.

«Під час установлення характеристик режиму відповідальності перше, що визначають законодавці, – чи застосовувати об'єктивну (безвинну) або винну відповідальність. Об'єктивна відповідальність не потребує доведення того, що мала місце халатність чи порушення нормативних вимог» [8, с. 15]. Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» встановлено відповідальність за шкоду, заподіяну винною діяльністю підприємства-забруднювача, крім шкоди, заподіяної джерелами підвищеної небезпеки, яка також настає за відсутності вини.

«Особливістю Директиви 2004/35/ЄС є встановлення прямої (об'єктивної) відповідальності за екологічну шкоду, притягнення до якої не залежить від наявності чи відсутності вини оператора. Така відповідальність застосовується лише щодо операторів, що провадять певну діяльність, визначену Додатком III, та у разі заподіяння екологічної шкоди його діяльністю» [6, с. 28]. У сфері поводження з відходами це операції управління ліквідацією відходів, зокрема збір, транспортування, використання як сировини, а також видалення відходів та небезпечних відходів, урахуваючи нагляд за такими операціями, подальшу обробку зон видалення.

За проявом збитку у часі компенсаційний механізм може бути спрямований на відшкодування фактичного, віддаленого або накопиченого збитку, що зумовлює вибір компенсаційних інструментів. Зокрема, для відшкодування збитку, віддаленого у часі, доцільним є застосування екологічного страхування. Так, у сфері поводження з відходами вітчизняним законодавством як обов'язкове прописане «страхування відповідальності експортера та особи, яка відповідає за утилізацію (видалення) небезпечних відходів, щодо відшкодування шкоди, яку може бути заподіяно здоров'ю людини, власності та навколишньому природному середовищу під час транскордонного перевезення та утилізації (видалення) небезпечних відходів» [9].

За організацією режиму відповідальності можна виділити індивідуальну та відповідальність за шкоду, яка виникла в результаті господарської діяльності декількох забруднювачів. В останньому випадку відповідальність може бути пропорційною або солідарною. «Система США служить чітким прикладом солідарної відповідальності: компетентні органи переслідують усіх суб'єктів, які, можливо, зобов'язані відшкодувати тільки частину витрат на усунення забруднення. З точки зору оператора такий підхід підвищує ймовірність відповідальності за покриття витрат. Однак якщо відповідальність не буде пропорційною, стимули до запобігання аваріям, можливо, не матимуть належного ефекту, перешкоджаючи проведенню

правильного аналізу витрат і вигід потенційним забруднювачем» [8, с. 16].

Необхідно зауважити, що сьогодні багато країн стикаються з проблемою спадщини забруднених відходами ділянок, у тому числі покинутих, часто стихійних звалищ. Міністерством навколишнього природного середовища Японії було підраховано, що витрати на відновлення забруднених ґрунтів оцінюються у розмірі 17 трлн. ієн (близько 3% річного валового внутрішнього продукту) [10]. Однією з головних проблем під час реалізації заходів із ліквідації накопиченого збитку є відсутність належного рівня фінансового забезпечення. У таких ситуаціях, коли неможливо встановити жодного із забруднювачів, ключову роль відіграють держава та державні фонди. Так, у США в 1980 р. саме з метою надання державного фінансування для ліквідації накопиченого збитку, завданого навколишньому природному середовищу негативним впливом відходів у випадках, коли або неможливо визначити відповідальні сторони, або забруднювач збанкрутував і не має можливості проводити заходи з ліквідації, було створено Суперфонд.

Зважаючи на зазначене, ще одним підходом до формування механізму еко-компенсації можна назвати підхід за способом відшкодування шкоди, оскільки «виплати можуть здійснюватися безпосередньо (від винуватця «екодеструкції» її жертві) або за посередництвом спеціально створюваних екологічних фондів» [7, с. 481].

Базовим елементом формування та реалізації механізму еко-компенсації є визначення величини натурального збитку та його економічного виразу. Сьогодні у світовій практиці охорони навколишнього природного середовища набуває активного розвитку екосистемний підхід до оцінки вартості навколишнього природного середовища та змін його стану. «Екосистемний підхід – в економічній науці з позиції управління – комплексний адаптивний управлінський підхід до збалансування ключових характеристик екосистем і суспільного природокористування для досягнення одночасно сталого господарювання й сталого потенціалу екосистем на основі забезпечення їх відтворювальної здатності щодо функціонального продукування товарів і послуг із метою задоволення поточних і майбутніх екологічних та гуманітарних потреб» [11, с. 33]. Застосування екосистемного підходу до формування та реалізації механізму еко-компенсації сприяє підвищенню ефективності останнього, оскільки дає змогу більш об'єктивно, ніж поресурсний підхід, що є притаманним вітчизняному законодавству, визначити величину та розподіл у часі та просторі завданої навколишньому природному середовищу шкоди і, відповідно, величину та розподіл еко-компенсації.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, компенсаційний механізм у сфері повод-

ження з відходами – це взаємопов'язана сукупність методів управління і взаємодії суб'єктів, цільовою функцією якого є попередження/відшкодування збитків від погіршення якості або втрат екосистемних функцій, зумовлених негативним впливом відходів у натуральній або грошовій формі. До формування компенсаційного механізму у сфері поводження з відходами існує низка підходів, комбінаторика яких залежить від конкретного управлінського завдання або пріоритетів та особливостей екологічної політики країни і впливає на його ефективність. Із погляду запровадження у вітчизняну нормативно-правову базу найбільш перспективним є екосистемний підхід, який на відміну від поресурсного, що притаманний законодавству України, дає змогу визначити реальну величину збитку. Заслуговує на увагу підхід, відповідно до якого метою екологічної відповідальності передусім є відновлення довкілля. Запровадження зазначених підходів у вітчизняну практику господарювання сприятиме підвищенню ефективності реалізації таких базових принципів екологічної політики, як «забруднювач платить» та компенсація шкоди, заподіяної порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 820-р / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-p> (дата звернення: 09.01.2020).
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (дата звернення: 09.01.2020).
3. Про екологічну відповідальність за попередження та ліквідацію наслідків завданої навколишньому середовищу шкоди : Директива 2004/35/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 квітня 2004 р. / Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_965 (дата звернення: 09.01.2020).
4. Веклич О.О. Структура сучасного механізму екологічної компенсації (механізму еко-компенсації). *Ефективна економіка*. 2019. № 8. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7211> (дата звернення: 09.01.2020).
5. Бобылев С.Н., Ходжаев А.Ш. Економіка природопользования : учебник. Москва, 2003. URL: <http://www.cawater-info.net/library/rus/bobylev-hojaev.pdf> (дата звернення: 09.01.2020).
6. Екологічна відповідальність: досвід ЄС та можливості для України / Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». 2018. URL: <https://www.rac.org.ua/priorities/environmental-dimension-of-european-integration/eld-directive> (дата звернення: 09.01.2020).

7. Основи екології. Екологічна економіка та управління природокористуванням : підручник / за заг. ред. Л.Г. Мельника, М.К. Шапочки. Суми : Університетська книга, 2007. 759 с.

8. Ответственность за ущерб окружающей среде в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) : Применение лучшего международного опыта. OECD, 2012. URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf> (дата звернення: 09.01.2020).

9. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР /

Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80%E2%80%A6> (дата звернення: 09.01.2020).

10. Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management. OECD, 2016. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/environment/extended-producer-responsibility_9789264256385-en#page3 (дата звернення: 09.01.2020).

11. Економіка природокористування: глосарій основних термінів. Київ : Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України, 2018. URL: <http://ecos.kiev.ua/publications/monographies/view/61/> (дата звернення: 09.01.2020).

REFERENCES:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017) *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennia Natsionalnoi stratehii upravlinnia vidkhodamy v Ukraini do 2030 roku»* [The Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the National Strategy for Waste Management in Ukraine until 2030"]. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (accessed: 09 January 2019).

2. Verkhovna Rada Ukrainy (1991) *Zakon Ukrainy «Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha»* [The Law of Ukraine «On Environmental Protection»]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12> (accessed: 09 January 2019).

3. European Parliament and of the Council (2004) *Dyrektyva 2004/35/Yes Yevropeiskoho Parlamentu ta Rady «Pro ekolohichnu vidpovidalnist za poperedzhenia ta likvidatsiiu naslidkiv zavdanoi navkolyshnomu seredovyshchu shkody»* [Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the preven-

tion and remedying of environmental damage]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_965 (accessed: 09 January 2019).

4. Veklych, O.O. (2019) *Struktura suchasnoho mekhanizmu ekolohichnoi kompensatsii (mekhanizmu ekokompensatsii)* [Structure of the modern mechanism of environmental compensation (of the eco-compensation mechanism)]. *Efektivna ekonomika*, vol. 8. Available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7211> (accessed 10 Jan 2020).

5. Bobylev S.N., Hodzhaev A.Sh. (2003). *Ekonomika prirodopolzovaniya* [Environmental economics]. Moskva. (in Russian)

6. Resource and Analytical Center «Society and the Environment» (2018) *Ekolohichna vidpovidalnist: dosvid YeC ta mozhlyvosti dlia Ukrainy* [Environmental Responsibility: EU Experience and Opportunities for Ukraine], Resource and Analytical Center «Society and the Environment».

7. Melnyk, L.H., & Shapochkya, M.K. (eds.) (2007) *Osnovy ekolohii. Ekolohichna ekonomika ta upravlinnia pryrodokorystuvanniam* [Fundamentals of ecology. Ecological Economics and Environmental Management], Sumy: VTD Universytetska knyha.

8. OECD (2012) *Otvettvennost za uscherb okruzhayushey srede v stranah Vostochnoy Evropyi, Kavkaza i Tsentralnoy Azii (VEKtsA): Primenenie luchshego mezhdunarodnogo opyta* [Liability for environmental damage in Eastern Europe, caucasus and Central Asia (EECCA): Implementation of good international practices], OECD.

9. Verkhovna Rada Ukrainy (1996) *Zakon Ukrainy «Pro strakhuvannia»* [The Law of Ukraine «On Insurance»]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80%E2%80%A6> (accessed: 09 January 2019).

10. Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management, OECD Publishing. Retrieved from: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264256385-en> [in English].

11. Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine» (2018) *Ekonomika pryrodokorystuvannia: hlosarii osnovnykh terminiv* [Environmental Economics: Glossary of Key Terms], Kiev: Public Institution «Institute of Environmental Economics and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine».