**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;
ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК [349.6 : 368] (477)
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.6.20>

ШОХА Т.П.

**ОКРЕМІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО
НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ) У СФЕРІ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО
ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА**

Відповідно до Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища визначено, що одним із способів розв'язання наявних екологічних проблем є перехід до страхування екологічних ризиків. Згідно з Планом заходів реалізації цієї Концепції передбачено підготовку проекту закону щодо внесення страхування екологічних ризиків до переліку обов'язкових видів страхування. Враховуючи те, що юридичні ознаки страхування екологічних ризиків та критерії відмежування його від інших видів страхування у законодавстві та спеціальній літературі відсутні, у статті досліджуються питання: 1) яким чином страхування екологічних ризиків співвідноситься з іншими видами обов'язкового страхування на випадок шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу, які сьогодні вже включені до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених статтею 7 Закону України «Про страхування»; 2) яким чином заплановані зміни вплинуть на наявну систему страхування екологічних ризиків, передбачену чинним законодавством України.

На підставі аналізу екологічного та страхового законодавства визначено, що перехід до страхування екологічних ризиків має здійснюватися не шляхом внесення страхування екологічних ризиків до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених Законом України «Про страхування», а шляхом систематизації вже закріплених у статті 7 Закону видів екологічного страхування. Класифікація ж екологічних видів страхування як основа їх систематизації має здійснюватися із урахуванням поділу страхових екологічних ризиків залежно від джерел їх походження на страхування екологічних ризиків природного походження (на випадок настання стихійних природних явищ) та страхування екологічних ризиків, які пов'язані із здійсненням окремих видів техногенної діяльності. В основу поділу страхування екологічних ризиків на добровільне і обов'язкове має бути покладено ступінь екологічного ризику залежно від обсягу та характеру шкоди, яка може бути заподіяна внаслідок його реалізації (прийнятний або підвищений). З цією метою вдосконалення правового регулювання страхування екологічних ризиків повинно пов'язуватись із нормативним закріпленням кількісних та якісних характеристик екологічних ризиків.

Ключові слова: страхування екологічних ризиків, екологічний ризик, страховий ризик, страховий випадок, класифікація страхування.

According to the Concept of reforming the system of state supervision (control) in the field of environmental protection, it has been determined that one of the ways to solve existing environmental problems is to transit to insurance of environmental risks. According to the Action Plan for the implementation of this Concept, preparation of a

draft law on the inclusion of environmental risk insurance in the list of compulsory types of insurance provided for by the Law of Ukraine "On Insurance" has been provided.

In circumstances where there is no clear definition of such types of insurance and no criteria for distinguishing them from other types of insurance in the legislation and in the specialized literature, the following questions have been explored in the article: 1) how the environmental risk insurance referred to in the Concept relates to other types of compulsory insurance, which are maintained in case of damage to the environment, and are already included in the list of compulsory types of insurance provided for in article 7 of the Law of Ukraine "On insurance"; 2) how the planned changes will affect the existing system of environmental risks insurance, provided for by the current legislation of Ukraine.

Based on the analysis of environmental and insurance legislation, it has been determined that the transition to environmental risk insurance should not be carried out by adding environmental risk insurance to the list of compulsory types of insurance provided for by the Law of Ukraine "On insurance", but by classifying the types of environmental insurance already enshrined in Article 7 of this Law. The classification of these types of insurance as the basis for their classification should be carried out through distinguishing of environmental insurance risks depending on their source of insurance by environmental hazards of natural origin (in the event of natural disasters) and insurance of environmental risks posed by certain types of technological activities. The dividing of environmental risk insurance into voluntary and compulsory should be based on the degree of environmental risk depending on the potential extent and character of damage that may be caused as a result of its realization (acceptable or increased). In this regard, the improvement of the legal regulation of environmental risk insurance should be associated with the legitimization of quantitative and qualitative characteristics of environmental risks.

Key words: *environmental risk insurance, environmental risk, insurance risk, insurance event, insurance classification.*

Вступ. Відповідно до Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31 травня 2017 року № 616-р. [1] (далі – Концепція), визначено, що одним із способів розв'язання існуючих екологічних проблем є перехід до декларування і страхування екологічних ризиків. На виконання цієї Концепції розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 травня 2018 року було затверджено План заходів щодо її реалізації [2]. Серед інших, до таких заходів віднесено підготовку проекту закону про внесення страхування екологічних ризиків до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених Законом України «Про страхування» [3].

Постановка завдання. У зв'язку з цим метою цієї роботи є пошук відповідей на такі питання: 1) як страхування екологічних ризиків, про яке йдеться у Концепції, співвідноситься з іншими видами обов'язкового страхування, які здійснюються на випадок шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу і вже сьогодні включені до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених статтею 7 Закону України «Про страхування»; 2) яким чином заплановані зміни повинні змінити наявну систему страхування екологічних ризиків, передбачену чинним законодавством України.

Результати дослідження. Для відмежування страхування екологічних ризиків від інших видів страхування необхідно передусім визначитись із поняттям екологічних ризиків, адже чітке визначення таких видів страхування та критерії їх відмежування від інших видів страхування у законодавстві та спеціальній літературі відсутні.

В екологічному законодавстві поняття «ризик» тлумачиться як можливість (ймовірність) тієї або іншої негативної події та/або наслідків її впливу. Наприклад, відповідно до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» ризик визначається як «ступінь ймовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин» [4], а згідно зі статтею 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» – як «можливість виникнення та вірогідні масштаби наслідків від негативного впливу протягом певного періоду часу» [5].

Відповідно до Основних засад (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року державна екологічна політика пов'язується із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, а також комплексного моніторингу стану навколишнього природного середовища [6]. Отже, екологічні ризики пов'язуються передусім із станом навколишнього природного середовища та можливим негативним впливом на нього надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

Крім того, в екологічному законодавстві передбачений широкий комплекс вимог, пов'язаних із наявністю прийнятного [4] або підвищеного екологічного ризику [7]. Конкретний перелік таких заходів безпосередньо залежить від джерел (факторів) походження такого ризику – об'єктів негативного впливу, певних подій або видів екологічно небезпечної діяльності, і визначається у спеціальному законодавстві. Наприклад, про правові заходи, пов'язані із ризиком виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, йдеться у Кодексі цивільного захисту [7], із ризиком біологічного, хімічного та радіаційного забруднення вод або з ризиком негативного впливу господарської діяльності на водні ресурси, – у Законі України «Про питну воду та питне водопостачання» [8] та у Загальнодержавній цільовій програмі розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року [9], із ризиком завдання будь-якої шкоди життю, здоров'ю, майну, а також навколишньому природному середовищу під час гірничих робіт, – у Гірничому Законі [10], із ризиком розвитку процесів деградації ґрунтів, – у Законі України «Про меліорацію земель» [11] тощо.

Враховуючи це, екологічний ризик пов'язується із ймовірністю негативних змін у навколишньому природному середовищі і передбачає таку послідовність: 1) наявність джерел екологічного ризику, які ймовірно можуть вплинути на стан довкілля (антропогенні (техногенні) події та/або стихійні природні явища); 2) якісно змінене навколишнє природне середовище, яке є об'єктом впливу таких джерел (факторів) і одночасно джерелом ризику для інших об'єктів; 3) негативний вплив якісно зміненого навколишнього природного середовища на інші об'єкти, в результаті якого заподіюється шкода життю, здоров'ю, майну, відбуваються інші негативні наслідки.

При цьому особливостями екологічного ризику можна вважати те, що: 1) для ризиків негативних антропогенних (техногенних) подій антропогенна (техногенна) діяльність є джерелом походження опосередковано, а навколишнє природне середовище безпосередньо. Щодо ризиків негативних подій природного походження безпосереднім джерелом ризику є навколишнє природне середовище; 2) вплив цих джерел може бути можливим (мірою можливості є ймовірність) або дійсним; 3) навколишнє природне середовище та окремі його компоненти можуть виступати об'єктом негативного впливу, джерелом походження якого є антропогенна (техногенна) діяльність та стихійні природні явища, або безпосереднім джерелом походження екологічного ризику для інших благ – життя і здоров'я людини, майна фізичних та юридичних осіб; 4) до кола об'єктів негативного впливу під час реалізації екологічних ризиків належать: навколишнє природне середовище, у тому числі окремі природні об'єкти (ресурси), життя і здоров'я людини, майно фізичних та юридичних осіб, держави тощо; 5) можливість заподіяння шкоди цим об'єктам як зворотної реакції визначає суспільну потребу щодо запобігання та компенсації шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу (у тому числі шляхом здійснення страхування), а також шкоди, заподіяної в результаті негативного впливу якісно зміненого навколишнього природного середовища на життя та/або здоров'я людини, майно, інші об'єкти (що також є можливим за допомогою страхування) [12]. У разі, коли страхування здійснюється на випадок реалізації екологічних ризиків, такі ризики, за умови, якщо їх можна оцінити з точки зору ймовірності настання страхового випадку та розмірів можливої шкоди, визначаються як страхові екологічні ризики.

Страхові екологічні ризики і страхові випадки в екологічному страхуванні співвідносяться як можливе і дійсне. Страховий випадок як передбачена договором страхування або законодавством подія, яка відбулася і з настанням якої виникає обов'язок страховика здійснити виплату страхового відшкодування, завжди пов'язується із негативними змінами у навколишньому природному середовищі та шкодою, яка завдається в результаті таких змін природним об'єктам, життю, здоров'ю і майну. Отже, ті види страхування, страховий випадок у яких пов'язується із негативними змінами у навколишньому природному середовищі, є страхуванням екологічних ризиків.

Такі види страхування сьогодні вже передбачені статтею 7 Закону України «Про страхування». Зокрема, це: 1) страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яку може бути заподіяно пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, вклю-

чаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру (п. 14); 2) страхування цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції, якщо інше не передбачено такою угодою (п. 15); 3) страхування майнових ризиків під час промислової розробки родовищ нафти і газу у випадках, передбачених Законом України «Про нафту і газ» (п. 18); 4) 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 (п. 20); 5) страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів на випадок настання негативних наслідків під час перевезення небезпечних вантажів (п. 26) та інші.

Страхові ризики у таких видах страхування безпосередньо пов'язані із негативним впливом на стан навколишнього природного середовища. Наприклад, страховими ризиками у страхуванні цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції, є події, внаслідок яких виникає ризик заподіяння шкоди довкіллю та/або здоров'ю людей, а страховим випадком – подія, внаслідок настання якої у страхувальника виникає обов'язок щодо відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю та/або здоров'ю людей під час провадження ним діяльності за угодою про розподіл продукції [13]. Страхові ризики у страхуванні цивільної відповідальності за шкоду, яка може бути заподіяна в результаті аварії на об'єкті підвищеної небезпеки, у законодавстві чітко не визначені, але страховим випадком вважається заподіяння прямої шкоди третім особам внаслідок виникнення на такому об'єкті пожежі та/або аварії екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру [14].

Це дає підстави стверджувати, що окремі види страхування екологічних ризиків вже передбачені у статті 7 Закону України «Про страхування», і тому сьогодні навряд чи можна вести мову про внесення страхування екологічних ризиків до цього Закону.

Інша річ, що передбачені Законом України «Про страхування» окремі види страхування екологічних ризиків не систематизовані. Аналіз основних положень страхового законодавства дає підстави вважати, що в основу поділу страхування на окремі види покладаються два основні критерії: 1) предмет договору страхування – майнові інтереси, залежно від яких страхування поділяється на особисте, майнове та страхування відповідальності; 2) рід небезпек – коло страхових ризиків, яке зазвичай має комплексний характер. Поділ страхування за формою на добровільне та обов'язкове залежить від ступеню ризику з точки зору ймовірності настання негативних майнових наслідків та суспільного значення застрахованих об'єктів, із якими пов'язуються відповідні страхові інтереси.

Висновки. Із урахуванням вищезазначеного можемо зробити висновок, що передбачений Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища перехід до страхування екологічних ризиків має здійснюватися не шляхом внесення страхування екологічних ризиків до переліку обов'язкових видів страхування, передбачених Законом України «Про страхування», а шляхом систематизації вже закріплених у статті 7 цього Закону видів екологічного страхування. Класифікація таких видів страхування як основа їх систематизації у страховому законодавстві повинна здійснюватися із урахуванням поділу страхових екологічних ризиків залежно від джерел їх походження на страхування екологічних ризиків природного походження (на випадок настання стихійних природних явищ) та страхування екологічних ризиків під час здійснення техногенної діяльності. Водночас в основу поділу страхування екологічних ризиків за формою на добровільне і обов'язкове має бути покладено ступінь екологічного ризику залежно від потенційного обсягу та характеру шкоди, яка може бути заподіяна внаслідок його реалізації (прийнятний або підвищений). З цією метою вдосконалення правового регулювання страхування екологічних ризиків повинно передусім пов'язуватись із нормативним закріпленням кількісних та якісних характеристик екологічних ризиків.

Список використаних джерел:

1. Концепція реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 р. № 616-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 76. Ст. 2336.
2. План заходів щодо реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2018 № 353-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 98.

3. Про страхування: Закон України від 07.03.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 18 Ст. 78.
4. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.
6. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 8.
7. Кодекс цивільного захисту: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35. Ст. 1802.
8. Про питну воду та питне водопостачання: Закон України від 10.01.2002. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст. 112.
9. Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року: Закон України від 24.05.2012. *Офіційний вісник України*. 2012. № 46. Ст. 24.
10. Гірничий Закон України від 06.10.1999. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 50. Ст. 433.
11. Про меліорацію земель: Закон України від 14.01.2000 р. № 1389-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 11. Ст. 90.
12. Шоха Т.П. Правові аспекти екологічного страхування в Україні : монографія. Київ : Алерта, 2019. 236 с. С. 59–60.
13. Порядок і Правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції, якщо інше не передбачено такою угодою: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.11.2013 р. № 981. *Офіційний вісник України*. 2014. № 11. Ст. 34. Ст. 362.
14. Порядок і Правила проведення обов'язкового страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовивбухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного і санітарно-епідеміологічного характеру: постанова Кабінету Міністрів від 16.11.2002 р. № 1788. *Офіційний вісник України*. 2002. № 47. Ст. 253.