УДК 34

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА, ПРИЧИНЁННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Клюева Е.С.
Студентка четвертого курса
Юридический институт НИУ «БелГУ»,
Белгород, Россия

Худобердина Д.В.
Студентка четвертого курса
Юридический институт НИУ «БелГУ»,
Белгород, Россия

Сороколетова М.А.
к.ю.н., доцент, доцент кафедры трудового и предпринимательского права,
Юридический институт НИУ «БелГУ»,
Белгород, Россия

Аннотация: В статье рассматриваются правовые проблемы возмещения вреда, причинённого окружающей среде в результате хозяйственной деятельности. Анализируются понятие экологического вреда, соотношение специальных экологических норм и общих положений гражданского законодательства, способы определения размера вреда и формы его возмещения, распределение бремени доказывания, а также регулирование ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Делается вывод о том, что действующая модель сочетает деликтные конструкции с публично-

правовыми механизмами без достаточной внутренней согласованности, и формулируются предложения по её уточнению.

Ключевые слова: экологический вред, возмещение вреда, окружающая среда, хозяйственная деятельность, таксы и методики, накопленный вред, Закон об охране окружающей среды, ГК РФ.

LEGAL ISSUES OF COMPENSATION FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE CAUSED BY ECONOMIC ACTIVITIES

Klyueva E.S.
Fourth-year student
Law Institute, Belgorod National Research University,
Belgorod, Russia

Khudoberdina D.V.
Fourth-year student
Law Institute, Belgorod National Research University,
Belgorod, Russia

Sorokoletova M.A.
PhD (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Labor and Entrepreneurial Law,
Law Institute, Belgorod National Research University,
Belgorod, Russia

Abstract: This article examines the legal issues of compensation for damage caused to the environment as a result of economic activities. The concept of environmental harm, the relationship between special environmental standards and general provisions of civil law, methods for determining the amount of harm and the form of compensation, the distribution of the burden of proof, and the regulation of the

elimination of accumulated environmental harm are analyzed. It is concluded that the current model combines tortious structures with public law mechanisms without sufficient internal consistency, and proposals for its clarification are formulated.
Keywords: environmental harm, compensation for harm, environment, economic activity, rates and methods, accumulated harm, Environmental Protection Law, Civil Code of the Russian Federation.

Право на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причинённого здоровью или имуществу экологическим правонарушением, закреплено в статье 42 Конституции Российской Федерации [1]. На уровне федерального закона эта гарантия развивается Федеральным законом «Об охране окружающей среды» [2], который относит платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде к основным принципам охраны (ст. 3) и посвящает возмещению вреда статьи 77-79. Однако наличие принципа и общих норм само по себе не отвечает на вопросы, которые возникают в правоприменении: как установить вред, как определить его размер, в какой форме и за чей счёт он будет компенсирован. Основным источником негативного воздействия на природные объекты остаётся хозяйственная деятельность, поэтому именно в споре с хозяйствующим субъектом перечисленные вопросы приобретают практическое значение.

Структура правового регулирования в данной сфере двухуровневая. Статья 77 Закона об охране окружающей среды возлагает на лиц, причинивших вред окружающей среде, обязанность возместить его в полном объёме в соответствии с законодательством, а статья 78 определяет порядок исчисления размера вреда: по таксам и методикам, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учётом понесённых убытков. Материальные основания ответственности при этом заимствуются из гражданского законодательства.

Гражданский кодекс Российской Федерации [3] устанавливает общее правило деликтной ответственности: вред подлежит возмещению в полном объёме лицом, его причинившим, если законом не предусмотрено возмещение при отсутствии вины (ст. 1064); специальные правила действуют для источников повышенной опасности (ст. 1079), для предупреждения вреда (ст. 1065) и для определения способа возмещения (ст. 1082). Вместе с тем пункт 1 статьи 1064 говорит о вреде личности и имуществу гражданина и о вреде имуществу юридического лица. Окружающая среда как самостоятельный объект возмещения в этой норме не названа. Конечно, это не исключает применения главы 59 Кодекса к экологическим деликтам, но означает, что она применяется опосредованно, через отсылку статьи 77 Закона и через разъяснения судов. Мы рассматриваем это как первую структурную проблему: правила о возмещении вреда природе размещены в публично-правовом законе, а их содержание достраивается нормами, рассчитанными на защиту частного имущества. Часть компонентов природной среды, например атмосферный воздух, объектом гражданских прав вообще не является, и конструкция «вред имуществу» к ним применима только условно.

Следующая проблема лежит в плоскости понятий. По наблюдению А. Я. Рыженкова [4], общее понятие экологического вреда в законодательстве и в доктрине до сих пор не выработано: статья 1 Закона об охране окружающей среды определяет лишь вред окружающей среде как негативное изменение окружающей среды в результате её загрязнения, повлекшее деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Автор сопоставляет позиции Г. А. Мисника, предлагающего определять экологический вред как любое ухудшение качества окружающей среды под воздействием хозяйственной и иной деятельности, и В. М. Кособродова, который различает вред первичного и вторичного происхождения, то есть вред самой природной среде и производный от него вред здоровью и имуществу.

Сам Рыженков объединяет эти подходы: экологический вред включает и негативные изменения качества окружающей среды, и вред жизни, здоровью или имуществу граждан и юридических лиц. Нам эта позиция представляется обоснованной, поскольку она соответствует разграничению, которое проводит и закон: статья 79 говорит о возмещении вреда здоровью и имуществу независимо от возмещения вреда самой среде. Отдельного замечания заслуживает то, что определение статьи 1 связывает вред с загрязнением и его последствиями в виде деградации и истощения, тогда как статья 77 перечисляет более широкий круг последствий: истощение, порчу, уничтожение, нерациональное использование природных ресурсов, разрушение экологических систем. Расхождение этих формулировок создаёт почву для спора о том, должен ли истец доказывать степень негативных изменений, достигающую деградации. Автор указывает также на трудность денежной оценки: последствия могут проявляться спустя длительное время, а утрата отдельных биологических видов не поддаётся расчёту по какой-либо формуле. Как следствие, любой размер вреда, исчисленный по таксам или методикам, носит условный характер. Тот же автор обращает внимание на противоречивость судебной практики по вопросу о том, вправе ли субъекты Российской Федерации утверждать собственные таксы и методики, и сам приходит к выводу об отсутствии у них такого полномочия, поскольку речь идёт о правилах гражданско-правового характера, относящихся к ведению Российской Федерации.

Значительная часть спорных вопросов получила разрешение в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2017 г. № 49 [5]. Пленум исходит из того, что общим основанием ответственности служит вина, а возмещение без вины возможно в случаях, предусмотренных законом, в частности для владельцев источников повышенной опасности (п. 8). Лицо, требующее возмещения, обязано доказать

наличие вреда, обосновать с разумной степенью достоверности его размер и представить доказательства причинно-следственной связи; при превышении юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем нормативов допустимого воздействия вред предполагается, и бремя доказывания иных причин переходит на ответчика (п. 7). Совместно причинившие вред лица отвечают солидарно, независимо действовавшие несут долевую ответственность, при невозможности определить доли они отвечают в равных долях (п. 9-11). Привлечение к административной или уголовной ответственности не освобождает от возмещения вреда, и наоборот (п. 2). Эти разъяснения заметно упорядочили практику, но не устраняют всех трудностей. Презумпция вреда сформулирована применительно к превышению нормативов, поэтому при загрязнении, которое произошло без превышения установленных показателей, или при невозможности идентифицировать источник вся тяжесть доказывания остаётся на истце. Стандарт «разумной степени достоверности» в отношении размера вреда также не раскрыт, а при многолетнем воздействии нескольких источников разграничить вклад каждого из них объективно сложно. По нашему мнению, без обязательной фиксации исходного состояния природного объекта (фоновых показателей) требование о доказывании причинной связи и размера в значительной мере остаётся декларативным.

Отдельного рассмотрения требует определение размера вреда. Суды применяют утверждённые таксы и методики исчисления вреда землям, водным объектам, лесам, животному миру, а в их отсутствие исходят из фактических затрат на восстановление и проектов рекультивационных работ (п. 14 постановления Пленума). Затраты, понесённые причинителем на устранение последствий, подлежат учёту при расчёте вреда по таксам и методикам: такое правило появилось в пункте 2.1 статьи 78 Закона после Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июня

2015 г. № 12-П, в котором было указано на недопустимость взыскания одной и той же суммы с лица, которое самостоятельно устраняло загрязнение, и с лица, которое этого не делало. Пленум разъяснил, что до утверждения порядка учёта таких затрат суды учитывают расходы добросовестного причинителя, неумышленно причинившего вред и до принятия принудительных актов, устранившего его за свой счёт (п. 15). Это временное решение по своей природе, и вопрос о единых критериях учёта затрат остаётся не вполне определённым: в зависимости от оценки суда одна и та же сумма расходов может быть признана разумной или чрезмерной.

Выбор формы возмещения также порождает проблемы. Возмещение вреда возможно взысканием убытков или возложением обязанности восстановить нарушенное состояние окружающей среды (ст. 1082 ГК РФ, ст. 78 Закона); способ выбирает истец, но суд вправе применить тот, который в большей мере отвечает целям природоохранного законодательства (п. 13 постановления Пленума). Вместе с тем натуральное возмещение поставлено в зависимость от наличия разработанного и утверждённого проекта восстановительных работ, и без такого проекта суд присуждает денежную компенсацию (п. 18). Если восстановление возможно лишь частично, остаток компенсируется в деньгах (п. 17). Присуждённые суммы зачисляются в бюджеты муниципальных районов и городских округов по месту причинения вреда (п. 16), причём нормы, которые обязывали бы направлять их именно на восстановление нарушенного объекта, в постановлении не содержатся. На практике это означает, что взыскание денежной компенсации не гарантирует восстановления самой среды, а функция возмещения как средства восстановления реализуется не полностью. Пленум предусмотрел ряд инструментов, которые должны повысить эффективность исполнения: судебную неустойку, право истца выполнить работы собственными силами с последующим взысканием расходов, изменение способа исполнения на

взыскание убытков (п. 20, 23). Насколько они востребованы, зависит от дальнейшей практики, однако сами по себе они не устраняют основной проблемы, о которой сказано выше.

Системные недостатки регулирования ещё до принятия постановления Пленума были проанализированы Н. Г. Жаворонковой и В. Б. Агафоновым [6] на примере прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования. К числу пробелов Закона об охране окружающей среды авторы относят отсутствие легального понятия экологического ущерба и его соотношения с понятием экологического вреда, отсутствие единого порядка возмещения вреда, причинённого окружающей среде и имуществу граждан, неактуализированность отдельных такс и методик, а также недостаточную реализацию компенсационной функции: расчётные суммы, полученные по таксам и методикам, не соответствуют реальной стоимости повреждённого природного объекта и масштабам вреда, а натуральная форма возмещения применяется редко, поскольку приоритет реального возмещения экологическим законодательством не установлен. Характерны приводимые в статье данные по Ямало-Ненецкому автономному округу, где было выявлено около пятисот загрязнённых участков, преимущественно оставшихся после деятельности нефтегазовых предприятий. Земельные участки с отвалами и хвостохранилищами, как отмечают авторы, нередко являются бесхозяйными, принадлежали или принадлежат предприятиям-банкротам либо находятся в публичной собственности. Из этого следует практически важный вывод: применять к таким ситуациям классическую деликтную модель, где обязанным лицом является причинитель вреда, часто невозможно, поскольку причинитель либо отсутствует, либо не обладает средствами. Статья опубликована в 2016 г., и часть выявленных в ней проблем с тех пор получила законодательное решение. Следует признать, что публикация такого рода

нуждается в сопоставлении с действующим регулированием, и мы делаем это в следующем абзаце.

В Законе об охране окружающей среды в настоящее время закреплена глава XIV.1, посвящённая ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2023 г. № 2323 утверждены Правила организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде [7]. Тем самым законодатель создал специальный публично-правовой механизм, который не зависит от установления лица, причинившего вред: объекты накопленного вреда выявляются, обследуются и оцениваются, а работы по их ликвидации организуют органы публичной власти. Из трёх пробелов, на которые указывали Н. Г. Жаворонкова и В. Б. Агафонов, этот механизм отвечает, на наш взгляд, на два: на отсутствие базового акта о порядке ликвидации прошлого вреда и на отсутствие порядка выявления и оценки таких объектов. Третий вопрос, а именно создание единой информационной базы об источниках вреда, зависит от практики применения введённых правил и нуждается в отдельной проверке. Вместе с тем новое регулирование порождает собственную проблему принципиального характера. Принцип «загрязнитель платит», на котором построено возмещение вреда по статьям 77 и 78 Закона, в отношении накопленного вреда фактически заменяется публичным финансированием. Для границы между этими двумя режимами критерии в законодательстве выражены не везде отчётливо: если причинитель вреда известен и платёжеспособен, должен действовать режим возмещения вреда, а если нет, то режим ликвидации накопленного вреда. Для правоприменителя вопрос о том, как должны распределяться обязанности при частичном установлении причинителя либо при правопреемстве, остаётся открытым.

Профилактическая сторона института возмещения вреда исследована О. И. Шарно [8], которая рассматривает правовые запреты как средство «умного

регулирования» возмещения вреда окружающей среде. Автор связывает такое регулирование с последовательностью действий от принятия нормативного акта до его применения, оценкой законодательства, единой информационно-аналитической базой и обратной связью между законом и отношениями, которые им регулируются. Из приведённых в работе примеров наиболее показателен законопроект, внесённый Минприроды России в Правительство Российской Федерации в 2021 г. Он предусматривал запрет на выплату дивидендов промышленными компаниями, владеющими опасными производственными объектами, до полного возмещения исчисленного и предъявленного ущерба, а также обязанность подтверждать финансовое обеспечение мероприятий по ликвидации вреда банковской или независимой гарантией, договором страхования либо резервным фондом. По сообщению автора, в марте 2021 г. после обсуждения с представителями бизнеса этот механизм был исключён из пакета законопроектов. Мы разделяем вывод автора о том, что это свидетельствует о непризнании запретов стимулом в вопросах возмещения экологического вреда. Практическое значение обеспечения реальной исполнимости обязательства очевидно: размер вреда, присуждённый судом, не имеет смысла, если у причинителя к моменту исполнения не окажется имущества. Отсутствие экологического страхования, о котором писал А. Я. Рыженков применительно к 2020 г., и отсутствие обязательного финансового обеспечения приводят к тому, что риск неисполнения фактически возлагается на государство. Существующие превентивные инструменты ограничены: статья 1065 Гражданского кодекса и статья 80 Закона допускают требование об ограничении, приостановлении или прекращении деятельности, причём Пленум указал на необходимость соблюдать баланс между сохранением среды и решением социально-экономических задач и соразмерность последствий приостановления вреду от продолжения деятельности (п. 24-28). Наличие разрешительной документации и положительного заключения государственной экологической экспертизы не

является основанием для отказа в иске о запрещении деятельности (п. 28). Отказ в приостановлении деятельности по мотивам общественных интересов не лишает истца права требовать возмещения вреда (п. 27).

Особый вопрос связан со сроками. Иски о компенсации вреда окружающей среде могут быть предъявлены в течение двадцати лет (п. 3 ст. 78 Закона), а по требованиям о возмещении вреда радиационным воздействием на окружающую среду срок исковой давности составляет три года со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении права (п. 22 постановления Пленума, ст. 58 Федерального закона «Об использовании атомной энергии»). Длительный срок объясним латентным характером экологических последствий, однако он создаёт обратную проблему: чем больше времени прошло, тем труднее установить причинную связь и размер вреда, тем более в отсутствие данных о первоначальном состоянии объекта. Различие в сроках для радиационного вреда и для вреда иного происхождения законодательно не мотивировано, и вопрос о том, чем оно обусловлено, требует отдельного исследования.

Проведённый анализ позволяет сформулировать следующие выводы. Правовое регулирование возмещения экологического вреда, причинённого хозяйственной деятельностью, строится на сочетании специальных норм Закона об охране окружающей среды и общих деликтных конструкций Гражданского кодекса, причём такое сочетание не в полной мере согласовано: понятия вреда в статьях 1 и 77 Закона не совпадают, а нормы главы 59 Кодекса рассчитаны на вред личности и имуществу. Разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации существенно унифицировали практику, но значительная часть вопросов, прежде всего порядок учёта затрат причинителя на устранение вреда и целевое использование присуждённых сумм, остаётся нормативно не определённой. Механизм ликвидации накопленного вреда решает задачу восстановления среды там, где причинителя нет, однако

переносит бремя на публичные бюджеты и требует чёткого разграничения с режимом возмещения вреда. Представляется целесообразным: закрепить в Законе единое понятие экологического вреда, согласовав статьи 1 и 77; предусмотреть приоритет натурального возмещения и целевое направление присуждённых средств на восстановление затронутых объектов; утвердить порядок учёта затрат причинителя, о котором говорится в пункте 2.1 статьи 78; рассмотреть вопрос об обязательном финансовом обеспечении ликвидации вреда для владельцев опасных объектов; предусмотреть обязательную фиксацию исходного состояния природных объектов в зоне воздействия хозяйственной деятельности. Реализация этих предложений, по нашему мнению, позволила бы приблизить регулирование к цели, сформулированной Пленумом: восстановлению состояния окружающей среды, а не только взысканию денежной суммы.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.; с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г., и последующими изменениями) // Официальный интернет-портал правовой информации.
2. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в действующей редакции) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в действующей редакции) // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. Рыженков А.Я. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: проблемы теории и практики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020;(3):77-85.

5. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причинённого окружающей среде: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
6. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования // Актуальные проблемы российского права. 2016;(1):85-92.
7. Об утверждении Правил организации ликвидации накопленного вреда окружающей среде: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 2023 г. № 2323 (в действующей редакции) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. Шарно О. И. Запреты как средства умного регулирования возмещения вреда окружающей среде // Legal Concept = Правовая парадигма. - 2021. - Т. 20, № 3. - С. 184-192.