

Н. Г. Жаворонкова*,

В. Б. Агафонов**

ВОЗМЕЩЕНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ

Аннотация. Статья посвящена исследованию теории и законодательства в области возмещения экологического вреда. На основе анализа существующих теоретических подходов к определению понятия «экологический вред», действующего законодательства в области возмещения экологического вреда, проектов федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты, а также правоприменительной практики доказывается необходимость закрепления в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» комплексного понятия «вред, причиненный окружающей среде». В нем предлагается определить не только те или иные негативные последствия для окружающей среды, но и возможные действия, которые приводят к причинению данного вреда. Кроме того, в статье обосновывается необходимость учета в законодательстве многообразия форм и способов причинения вреда окружающей среде. Формулируется вывод, согласно которому базовые определения вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды, должны содержаться непосредственно в основных кодифицированных актах природоресурсного законодательства и раскрываться в таксах и методиках возмещения вреда, причиненного окружающей среде. В статье также формулируются ряд иных выводов и предложений по совершенствованию законодательства в области возмещения экологического вреда, в том числе посредством использования инструментов экологического страхования, формирования реестра земель (территорий), подлежащих рекультивации с разбивкой по видам и направлениям ликвидации ущерба, расширения прав общественных экологических организаций.

Ключевые слова: экологический вред, загрязнение окружающей среды, экологическое страхование, накопленный экологический вред, рекультивация, возмещение, правовое регулирование, законодательные новеллы.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.117.8.130-140

Проблеме возмещения экологического вреда в эколого-правовой науке уделяется достаточно большое внимание, однако до настоящего времени в теории экологического права, экологической доктрине, а также в правоприменительной практике не сформировано единого методологического подхода к пониманию правовой природы, сущности и специфики данного вреда, а также унифицированного подхода к его измерению и оценке.

менительной практике не сформировано единого методологического подхода к пониманию правовой природы, сущности и специфики данного вреда, а также унифицированного подхода к его измерению и оценке.

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2016

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

gavoron49@mail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

vagafonoff@mail.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Например, И. О. Краснова определяет экологический вред «как материальный вред, причиняемый государству, юридическим или физическим лицам в результате умышленного или неосторожного нарушения правовых экологических требований»¹. О. Л. Дубовик отмечает, что в экологических отношениях вред выступает в двух значениях: экологический (вред окружающей среде, выраженный в виде повреждения или уничтожения природного объекта) и экогенный (уничтожение или повреждение имущества, не имеющего признаков природного объекта; вред здоровью граждан, вызванный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды; расходы на восстановление имущественных прав и упущенная выгода), различающиеся по объекту противоправного посягательства². По мнению Г. А. Мисник, «правовое понятие экологического вреда должно в максимальной степени соответствовать его экономическому содержанию, в связи с этим с учетом характера негативных последствий и формы проявления экологический вред следует разделять на реальный и вероятный (предотвращенный)»³.

По мнению А. К. Голиченкова, данную категорию «необходимо рассматривать в двух аспектах:

- 1) в узком значении как только вред, причиненный окружающей природной среде, природным объектам, природным ресурсам и природным комплексам, размер которого исчисляется по специальным методикам, таксам и т.п., при этом экологический вред часто не может быть возмещен в натуре вообще (исчезнувшие виды животных и растений) или в короткое время (вырубленные леса, массовая гибель рыбы и т.п.);
- 2) в широком значении как вред, причиненный в результате воздействия неблагоприятных факторов окружающей среды здоровью человека (социальный вред), а также имуществу (гибель посевов, преждевременное старение зданий строений, сооружений под воздействием загрязненного атмосферного воздуха и т.п.) (экономический вред)»⁴.

Приведенные выше теоретические подходы ученых в области экологического права убедительно доказывают сложность и дискуссионность института возмещения экологического вреда. Вместе с тем, на наш взгляд, с учетом сложного комплексного межотраслевого характера правового регулирования данных отношений современное определение экологического вреда должно включать в себя не только исключительно экологическую или экономическую составляющую. По нашему мнению, в комплексное понятие «экологический вред» следует включать:

- вред, причиненный окружающей среде в результате ее загрязнения;
- вред, причиненный отдельным компонентам природной среды, возмещаемый в соответствии с утвержденными таксами и методиками возмещения вреда;
- вред, причиненный здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды;
- прошлый (накопленный) экологический вред;
- вред окружающей среде, возникающий из правомерных действий субъекта хозяйственной деятельности (имеющий не деликтный характер).

Понимание сущности и правовой природы экологического вреда представляется очень важным на современном этапе развития экологического законодательства в целях формирования эффективных правовых мер по его возмещению.

Базовое понятие «вред» было сформулировано еще в римском праве. Так, «общий деликт повреждения чужих вещей появился с изданием законов Аквилы (приблизительно в III веке до н.э.). В главе 3 Аквилы закона было постановлено, что «если будет уничтожена или повреждена вещь, то виновный обязан уплатить высшую цену поврежденной вещи, какую она имела на протяжении последнего месяца».

В современной цивилистике основная идея, характеризующая деликтное обязательство, содержится в п. 1 ст. 1064 ГК РФ, согласно ко-

¹ Краснова И. О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2005. № 4.

² Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс», 2015.

³ Мисник Г. А. Возмещение экологического вреда в российском праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008.

⁴ Голиченков А. К. Экологическое право России : словарь юридических терминов. М., 2008.

торой вред, причиненный личности или имуществу гражданина, или имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме лицом, причинившим вред»⁵.

Между тем применительно к объектам природы этот древнейший принцип, нашедший отражение в ст. 1064 ГК РФ, плохо применим. Вещь материального мира имеет свою цену и может быть исчислена, но оценка, например, биоразнообразия, или чистого воздуха, или природного заказника может быть только экспертной. К сожалению, современные методики оценки экологического ущерба настолько несовершенны, что в качестве основы для возмещения ущерба в стоимостном виде применяться фактически не могут.

Согласно ст. 1082 ГК РФ, удовлетворяя требование о возмещении вреда, суд в соответствии с обстоятельствами дела обязывает лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в натуре (предъявить вещь) или возместить причиненные убытки (п. 2 ст. 15 ГК РФ), т.е. возмещение вреда предусмотрено в двух видах — в натуре или в виде возмещения причиненных убытков, однако возмещение в натуре в отношении некоторых видов экологического ущерба зачастую невозможно, при этом возмещение вреда основано на устаревших методиках, как правило не учитывающих такие характеристики природного объекта, как биоразнообразие, уникальность, природное равновесие и многое другое.

Многие зарубежные юристы считают, что принципы возмещения вреда, дошедшие до нас из III в. до н.э., несовершенны и во многом потеряли свое значение. Например, вопрос компенсации ущерба во многих сферах материальной (хозяйственной) деятельности отнесен не к компетенции суда или специальных органов управления, а исключительно к страхованию. Повсеместное применение страхования к деликтам в области экологических правоотношений поможет постепенно найти те формы, методы и размеры возмещения, которые будут признаны адекватными и разумными. Кроме того, при повсеместном страховании экологической ответственности возможны различные варианты и размеры страховых случаев, что также может и должно стимулировать стороны процесса.

На наш взгляд, это прежде всего относится к сфере экологических правоотношений. И дело не только и не столько в размере компенсации ущерба, а в самой методологии (подходе) к его определению, а также в установлении целей, задач, эффективности правоприменения. Если за многие десятилетия (а использование в той или иной мере современных методик определения экологического ущерба можно условно отнести к 1970-м гг., к ним следует отнести таксы, разнообразные нормы и правила природопользования, а также ПДК, ПДВ и др.) существенного улучшения качества окружающей среды не произошло, наоборот, наблюдается усиление загрязнения, дальнейшая деградация окружающей среды (а вместе с тем и качества жизни населения), значит, правовые и экономические механизмы, направленные на уменьшение ущерба или полную его ликвидацию, в целом неэффективны. Следует отметить и традиционную «строгость закона, которая компенсируется необязательностью его исполнения». Это в полной мере применимо и к возмещению вреда окружающей среде, сведения о росте загрязнения которой ежегодно подтверждаются статистической информацией, размещенной на официальных веб-сайтах федеральных органов государственной власти в области охраны окружающей среды и природопользования.

Так, согласно данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 г.», современное состояние окружающей среды нельзя отнести к благополучным. Хозяйственная деятельность человека приводит к необратимым последствиям, которые влекут во многих случаях разрушение естественных экологических систем и воздействует на многие компоненты окружающей среды, почву, водные объекты. На протяжении многих лет остается высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха. Так, только в 2012 г. стационарными источниками было выброшено в атмосферу почти 20 млн т загрязняющих веществ, 12 млн т выброшено автотранспортом. Сохраняется доля сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенными. Четверть подземных и почти половина наземных источников питьевого

⁵ Бутырин А. Ю., Статива Е. Б. Принцип полноты возмещения убытков и проблемы компенсации ущерба при повреждении строительных объектов // Теория и практика судебной экспертизы. 2013. № 4 (32).

водоснабжения не соответствуют санитарным нормам. Из всего объема сбрасываемых сегодня в поверхностные водные объекты стоков должной очистке подвергается не более 10 %. Продолжают увеличиваться объемы образования отходов. За последние 7 лет рост составил 67 %, перешагнув отметку в 50 млрд т в год. Площадь земель, нарушенных только в результате добычи полезных ископаемых, в России составляет более 1,5 млн га. В целом по стране утрачено 41,5 млн га пахотных и более 90 млн га пастбищных угодий. Не менее актуальной проблемой является сокращение площади лесов под воздействием пожаров и незаконных рубок.

При этом, даже зная объемы загрязнения, исчисляемые в тоннах, килограммах, штуках, измеряя количество нарушенных (уничтоженных) земель, рек, лесов, объектов животного и растительного мира, мы не в состоянии в полной мере оценить ущерб, нанесенный окружающей среде и человеку. Попытки оценки ущерба, отраженные в экспертных оценках и различных методиках, показывают огромный разброс мнений. Дополнительная сложность возникает вследствие того, что легальные понятия «вред» и «ущерб» в сочетании с понятиями «экологический» или «окружающая среда» как бы предполагают наличие некоего нового субъекта — «окружающей среды — экологии», которым наносится «вред».

Таким образом, современное законодательство в области возмещения вреда, причиненного окружающей среде, не позволяет оперативно решать текущие проблемы, связанные как с обеспечением благоприятного состояния окружающей среды в целом, так и с восстановлением отдельных компонентов природной среды, нарушенных или загрязненных в результате хозяйственной деятельности природопользователей.

Для решения существующих проблем представляется необходимым в первую очередь:

- устранить терминологическую путаницу, пересмотреть или дать строгое легитимное толкование многочисленным экологическим терминам в праве;
- гармонизировать принципы и подходы в гражданском, административном, уголовном и экологическом праве в части как терминологии, так и конкретно в установлении и возмещении ущерба;
- изменить (или по крайней мере уточнить) принцип разделения в праве на окружающую

среду и природные ресурсы — природопользование. Если оставить это деление в неизменном виде, необходимо выделить (на качественном уровне) ущерб окружающей среде как единому объекту (в его сверхсложности связей и характеристик) и отдельно ущерб элементам среды — воде, воздуху, животному и растительному миру — применительно к человеку. Иначе ущерб окружающей среде можно интерпретировать как ущерб именно целостному субъекту;

- распространить на все источники загрязнения — причинителей вреда (нарушения состояния окружающей среды) принцип «источник повышенной опасности»;
- преимущественно при установлении (оценке) нанесенного ущерба руководствоваться необходимостью восстановления нарушенных свойств среды в натуре и только в силу невозможности применения данного подхода использовать способ возмещения в стоимостном выражении, при этом не следует допускать сложения наказаний;
- постепенно и повсеместно переходить к страхованию объектов окружающей среды и возмещению ущерба на основе страхового случая, перекладывая бремя определения величины компенсации за экологический вред на страховые компании;
- как нанесение, так и возмещение экологического ущерба (за редким исключением) должно признаваться территориальной проблемой. Поэтому все компенсационные меры, и прежде всего финансовые, должны быть реализованы в месте, где произошло правонарушение. Все штрафы, все виды компенсаций должны поступать только в местные специальные экологические фонды;
- ответственность за экологический ущерб, как следствие причиненного вреда, должна сама по себе являться возникновением обязанности возместить причиненный вред. Потерпевший не должен доказывать ни противоправность действий, ни вину, при этом наличие ущерба должно презюмироваться. Причинитель вреда может быть освобожден от ответственности только в случае доказательства отсутствия ущерба либо его вины;
- учитывая сложность определения размера компенсации ущерба окружающей среде, целесообразно образовать специальную службу экологических экспертиз, наделив

- ее правами, подобными правам служб судебно-медицинской экспертизы, предварительно разработав критерии, условия и ответственность экологических экспертов;
- расширить перечень сведений, вносимых в государственные информационные системы в сфере природопользования (кадастры, реестры) по критерию экологической ценности земли, добавив ландшафтную, биосферную, природоохранную составляющие. При дальнейшей оценке ущерба и его компенсации информация, аккумулирующаяся в данных системах, автоматически должна приниматься в качестве основы для расчета ущерба;
 - при определении экологического вреда в денежном выражении должны подлежать учету не только прямые затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и невозполнимые или трудновосполнимые экологические потери. Данную точку зрения высказал Конституционный Суд РФ в определении от 9 февраля 2016 г. № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью “Монолит и К” на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона “Об охране окружающей среды”»⁶.

В настоящее время с целью решения указанных проблем на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания РФ находится проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования вопросов возмещения вреда окружающей среде», уточняющий порядок и процедуры возмещения вреда окружающей среде.

Законопроект предлагает установить четкий порядок возмещения вреда окружающей среде, предусмотрев два способа такого возмещения, а также последовательность их применения. Приоритетной формой возмещения вреда окружающей среде, по мнению разработчиков проекта, должно стать его возмещение в натуральной форме путем проведения причинителем вреда работ по рекультивации земель и земельных участков и (или) работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды.

В случае если возмещение вреда окружающей среде не может быть осуществлено в натуральной форме или если причинитель вреда отказался от возмещения в натуральной форме, вред может быть возмещен добровольно в стоимостном выражении. По сути поправок можно отметить, что, хотя речь идет в целом о возмещении вреда окружающей среде, но в действительности основной акцент законодатель сделал на таком специфическом элементе возмещения вреда, как возмещение в натуральном виде, в частности посредством рекультивации.

Анализируя возможность практической реализации данного подхода, необходимо обратить внимание на то, что при наличии огромного количества нормативного материала в области рекультивации сама рекультивация проводится в очень ограниченном количестве случаев и представляет в настоящее время одну из самых существенных проблем в сфере охраны и использования земель.

В свою очередь, если вред причинен другим природным ресурсам (атмосферный воздух, водные объекты и объекты животного мира), сохраняется принцип возмещения вреда в стоимостной форме на основании утвержденных такс и методик. В случае отказа причинителя вреда от возмещения вреда окружающей среде добровольно в натуральной форме или в стоимостном выражении, такое возмещение вреда должно будет осуществляться по решению суда. Если учесть, что законопроект устанавливает достаточно сжатые сроки для добровольного возмещения вреда окружающей среде (90 рабочих дней со дня предъявления причинителю вреда органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов РФ, уполномоченными на осуществление государственного экологического надзора требований о добровольном возмещении вреда окружающей среде), можно предположить, что данный принцип добровольности на практике трудно реализуем.

Необходимо также понимать, каким образом, с какими затратами, за счет каких ресурсов, а самое главное — при помощи каких законодательных шагов превратить принципы добровольности, полного возмещения вреда, натуральной формы возмещения вреда в реальные дела.

⁶ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным СПС «КонсультантПлюс».

Согласно статье 78 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»⁷ компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Основной акцент в предлагаемых изменениях к закону сделан именно на рекультивации земель, ей посвящены изменения, вносимые не только в ст. 77, 78, но и в ст. 1—7 закона, где дается новая дефиниция — «рекультивации земель и земельных участков».

В данном случае не совсем ясно, почему стержнем предлагаемых изменений стала именно рекультивация; «экологический ущерб» — понятие многогранное и не сводимое к нарушению земель. Спор о том, какой ущерб более существенен — животному миру, водным ресурсам или другим природным объектам, на наш взгляд, достаточно непродуктивен, если законодательство работает эффективно и решает поставленные задачи. Однако стоит ли задача ликвидировать экологический ущерб или снизить его на 50—70—80 % через год — два — десять лет?

В настоящее время мы видим катастрофическое (и наглядное для всего населения) положение в области роста (но не уменьшения) экологического ущерба, рост нарушенных, деградированных, заброшенных земель почти всех категорий — лесных, сельскохозяйственных, селитебных, водоохраных, что убедительно подтверждается статистическими данными. При этом мы снова и снова обращаем внимание на казалось бы незначительный понятийный недостаток — легальное сочетание таких терминов, как ущерб окружающей среде, экологический вред, предполагающее необходимость не только унификации терминологии в данной сфере, но и совершенствования базовой дефиниции вреда, причиненного окружающей среде, который в настоящее время сводится только к загрязнению.

Уже сейчас очевидно, что без принятия соответствующих мер по формированию адекватной государственной политики в области возмещения вреда, причиненного окружающей среде, обеспеченной соответствующей

нормативной правовой базой, решить задачи, поставленные Президентом РФ в ряде документов государственного стратегического планирования, фактически невозможно.

В настоящее время легальное определение вреда, причиненного окружающей среде, содержится в ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды», под которым понимается «негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов».

Исходя из анализа данного определения, следствием негативного изменения окружающей среды является только загрязнение, под которым понимается «поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду».

Вместе с тем, как было отмечено, на наш взгляд, понятие экологического вреда не должно сводиться лишь к загрязнению либо к какому-либо иному негативному воздействию на окружающую среду в целом, поскольку вред может быть причинен не только в результате загрязнения, но и в результате иных действий (уничтожения объектов животного или растительного мира, вырубки лесных насаждений, разрушения горной массы и т.д.).

Более того, ст. 16 данного Закона предусматривает только 3 вида негативного воздействия, за которые взимается плата за загрязнение окружающей среды:

- выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;
- сбросы загрязняющих веществ в водные объекты;
- хранение, захоронение отходов производства и потребления (размещение отходов).

Иные виды негативного воздействия, поименованные в ряде нормативных правовых актов (например, вредное физическое воздействие на атмосферный воздух в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»⁸, вредное ионизирующее излучение в соответствии с Федеральным законом от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»⁹),

⁷ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁸ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

⁹ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.

хотя и подлежат государственному учету и нормированию, однако базовым Законом «Об охране окружающей среды» не учитываются.

В свою очередь, в природоресурсном законодательстве не содержится комплексных базовых определений «вред, причиненный лесам», «вред, причиненный объектам животного мира», «вред, причиненный недрам» и т.д. Содержание данных терминов частично раскрывается в законодательстве только при применении соответствующих такс и методик исчисления размера вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды.

Так, согласно постановлению Правительства РФ от 8 мая 2007 г. № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства»¹⁰ таксы для исчисления размера вреда, причиненного лесам, применяются за следующие виды нарушений:

- 1) незаконные рубка, выкапывание, уничтожение или повреждение до степени прекращения роста следующих деревьев, кустарников и лиан;
- 2) повреждение, не влекущее прекращения роста следующих деревьев, кустарников и лиан;
- 3) незаконная рубка сухостойных деревьев, присвоение (хищение) древесины буреломных, ветровальных деревьев;
- 4) уничтожение или повреждение сеянцев либо саженцев в лесных питомниках;
- 5) уничтожение или повреждение лесных культур, лесосеменных и маточных плантаций, молодняка естественного происхождения и подроста.

В постановлении Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах»¹¹ под вредом, причиненным недрам, понимается вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых, вызванный в том числе их загрязнением, затоплением, обводнением, пожарами, самовольным использованием недрами, а также нарушение свойств участка недр, вследствие которого невозможно строить и (или) эксплуатировать подземные со-

оружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, либо вред, причиненный особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение.

Не усматривается единого подхода к пониманию сущности экологического вреда и в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»¹². Указывается лишь, что «при разрешении исковых требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, судам необходимо устанавливать не только факт причинения вреда, но и его последствия, выразившиеся в виде деградации естественных экологических систем, истощения природных ресурсов и иных последствий. В связи с этим и в целях правильного разрешения вопросов, требующих специальных познаний в области экологии, в том числе и при определении размера вреда, причиненного экологическим правонарушением, по делу должны проводиться соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других».

Отметим, что в ранее действовавшем постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»¹³ содержались единые критерии и показатели определения экологического вреда. Так, в п. 5 данного постановления определялось, что «существенный экологический вред характеризуется возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, иных животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула; массовой гибелью птиц и животных, в том числе водных, на определенной территории, при котором уровень смертности превышает среднестатистический в три и более раза; экологической ценностью поврежденной территории или утраченного природного объекта, уничтоженных животных и древесно-кустар-

¹⁰ СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2437.

¹¹ СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3830.

¹² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

¹³ Бюллетень Верховного Суда РФ. 1999. № 1.

никовой растительности; изменением радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья и жизни человека; генетического фонда животных и растений; уровне деградации земель и т.п.».

Во многом сложившаяся ситуация вызвана объективной необходимостью пересмотра существующего в эколого-правовой науке теоретического подхода единства и дифференциации, не отвечающего последним тенденциям развития природоохранного и природоресурсного законодательства.

Последние изменения, внесенные в нормативные правовые акты в области использования и охраны природных ресурсов, подтверждают данный вывод и свидетельствуют о развитии преимущественно дифференцированного подхода, предусматривающего детальную регламентацию порядка вовлечения природных ресурсов в хозяйственный оборот, а также создание условий для развития предпринимательской деятельности в сфере природопользования в целом.

Вместе с тем устойчивое развитие экономики на основе рационального природопользования и минимизации вреда окружающей природной среде невозможно без совершенствования правового регулирования в сфере использования природных ресурсов, развития научной доктрины права природопользования, формирования адекватных концепции и стратегии развития природоресурсного законодательства¹⁴.

Можно выделить и иные проблемы, связанные с возмещением вреда, причиненного окружающей среде:

1) отсутствие законодательного закрепления понятия «экологический ущерб» и его соотношения с понятием «экологический вред», а также понятия прошлого (накопленного) экологического ущерба. Единственным нормативным правовым актом, частично решающим данную проблему, в настоящее время является приказ Росприроднадзора от 25 апреля 2012 года № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций

по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба»¹⁵, содержащий понятие «накопленный экологический ущерб», под которым понимается «выраженный в денежном выражении вред, причиненный окружающей среде или ее компонентам в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, в том числе в результате нарушения природоохранного законодательства, а также убытки (затраты) на ликвидацию и предотвращение отрицательных последствий нанесенного вреда окружающей среде», однако данный документ официально не был опубликован;

- 2) отсутствие единого порядка, в котором бы определялись общие начала и условия возмещения вреда, причиненного окружающей среде и имуществу граждан в результате экологического правонарушения. Из нормативных правовых актов, регулирующих данные отношения, следует выделить лишь Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений¹⁶, утвержденные приказом Госкомитета по экологии РФ от 6 сентября 1999 г., при этом документ также официально не был опубликован, вследствие чего его требования носят рекомендательный характер;
- 3) необходимость актуализации существующих такс и методик возмещения вреда. Несмотря на то что экологическое законодательство содержит таксы и методики возмещения вреда в отношении практически всех компонентов окружающей среды, отдельные таксы и методики до настоящего времени не актуализированы, вследствие чего не в полной мере могут учитывать новые требования, предъявляемые к хозяйствующим субъектам, причиняющим вред окружающей среде;
- 4) проблема обеспечения реализации компенсационной функции при возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Отмечается несоответствие расчетных сумм

¹⁴ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / под ред. Н. Г. Жаворонковой. М., 2014. С. 4.

¹⁵ Документ опубликован не был. Текст используется по данным СПС «КонсультантПлюс. Эксперт-приложение».

¹⁶ Документ опубликован не был. Текст используется по данным СПС «КонсультантПлюс. Эксперт-приложение».

возмещения ущерба, получаемых при применении таксовых и калькуляционных методов возмещения вреда, действительной стоимости уничтоженного, поврежденного природного объекта, а также реальным масштабам причиненного экологического вреда. В свою очередь, натуральная форма возмещения экологического вреда очень редко применяется на практике, поскольку экологическим законодательством не установлен приоритет реального возмещения вреда, несмотря на закрепленный в статье 3 Закона «Об охране окружающей среды» принцип приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов.

Остро также стоит вопрос ликвидации накопленного экологического ущерба — большого количества бесхозных или экономически непривлекательных активов прошлой хозяйственной деятельности, характеризующихся высокой степенью загрязнения¹⁷.

В настоящее время Министерством природных ресурсов и экологии РФ разработан проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)». Данный проект содержит легальное понятие «прошлый экологический ущерб», под которым понимаются «негативные изменения качества окружающей среды, вызванные загрязнением окружающей среды, утратой и истощением компонентов природной среды, возникшие в результате прошлой экономической и иной деятельности, которая осуществлялась в период времени, когда такие последствия не оценивались как способные нанести вред окружающей среде исходя из имеющегося в тот период времени уровня научных и технических знаний, или если на момент осуществления

такой деятельности отсутствовали требования природоохранного законодательства по запрету или ограничению негативного воздействия на окружающую среду в результате такой деятельности». Но по результатам его рассмотрения профильными федеральными органами государственной власти данный законопроект получил отрицательные отзывы, в том числе и из-за недостаточной полноты данного определения, вследствие чего был отправлен на доработку¹⁸. Таким образом, следует констатировать фактически полное отсутствие нормативной правовой базы в области возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда.

Подводя итоги, представляется целесообразным сформулировать ряд принципиально новых теоретических выводов и предложений по совершенствованию нормативной правовой базы.

Во-первых, указанное в ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» определение вреда, причиненного окружающей среде, является достаточно узким и не соответствует содержанию более общего понятия окружающей среды, под которой понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Во-вторых, при решении проблемы возмещения экологического вреда необходимо исходить из того факта, что вред причиняется как в результате экологических правонарушений (которые во многом носят латентный характер, в связи с чем не регистрируются), так и в результате разрешенной деятельности хозяйствующих субъектов, а также в результате прошлой хозяйственной деятельности («деятельности прошлых лет»).

В-третьих, понятие вреда, причиненного окружающей среде, не должно сводиться лишь к загрязнению либо к какому-либо негативно-му воздействию на окружающую среду в це-

¹⁷ Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2014 году» // Официальный сайт Минприроды РФ. URL: <http://www.mnr.gov.ru/> (дата обращения: 23.03.2016) ; Рекомендации парламентских слушаний на тему «Правовое обеспечение государственной политики в области экологического развития Российской Федерации» (04.03.2014 г.) // Официальный сайт Комитета Госдумы по природным ресурсам, природопользованию и экологии ГД ФС РФ. URL: <http://www.komitet2-21.km.duma.gov.ru/> (дата обращения: 23.03.2016).

¹⁸ См., например, заключение Минэкономразвития РФ об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» // URL: http://www.bellona.ru/files/fil_zakl.pdf.

лом. Необходимо законодательно учитывать многообразие форм и способов причинения вреда окружающей среде, при этом базовые определения вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды, должны содержаться непосредственно в основных кодифицированных актах природоресурсного законодательства и раскрываться в таксах и методиках возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

В-четвертых, требуется разработать и закрепить в Законе «Об охране окружающей среды» комплексное понятие «вред, причиненный окружающей среде», в котором определить не только негативные последствия для окружающей среды, но и те возможные действия, которые приводят к причинению данного вреда.

В-пятых, изменения, предлагаемые законопроектом к внесению в Закон «Об охране окружающей среды» в части возмещения вреда окружающей среды, являются, безусловно, своевременными, но абсолютно недостаточными для повышения эффективности экологического законодательства. Требуется более подробная регламентация, более четкий порядок возмещения вреда окружающей среде, установление приоритета возмещения в натуральной форме перед стоимостной оценкой (данный подход представляется нам оправданным и своевременным). Нормы о возмещении экологического ущерба должны иметь императивный характер и обязательно включать «прошлый экологический ущерб» как фактор планирования и эколого-экономического стимулирования развития территорий.

Также представляется оправданным внесение изменений, регулирующих порядок возмещения вреда окружающей среде в целый ряд иных законодательных актов, таких как Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», «О животном мире» и ряда других, вместе с тем рекультивация земель является хотя и безусловно необходимым, но не исчерпывающим показателем возмещения вреда. В связи с этим представляется необходимым внесение ряда изменений в Закон «Об охране

окружающей среды» по вопросам формирования целостной концепции экологического вреда, о чем уже отмечалось выше.

В-шестых, анализ огромного массива данных об экологических правонарушениях и возмещении ущерба показывает, что основная причина экспоненциального роста ущерба состоит в неэффективности правоприменения. Не разработан и не введен в действие механизм безусловного и точного выполнения закона, не работает в целом принцип неотвратимости наказания в экологической сфере. А это, в свою очередь, зависит от экономических приоритетов, от курса на экстенсивное развитие хозяйственного комплекса страны.

Не в полной мере задействован экономический механизм стимулирования рационального природопользования, в том числе механизм предварительного страхового залога за будущий вред. Эта простая и распространенная мера даст возможность иметь гарантированный минимум средств на рекультивацию земель и проведение иных восстановительных мероприятий.

В-седьмых, в качестве эффективных методов правового регулирования экологических правоотношений можно предложить расширение прав различных общественных экологических организаций (ассоциаций, НПО, клубов, центров), способных провести экологическую экспертизу, оценку ущерба, организовать юридическое сопровождение проектов строительства, организовать судебное преследование причинителей вреда.

В-восьмых, необходимо создать федеральный, региональный, муниципальный реестр земель (территорий), подлежащих рекультивации, с разбивкой по видам и направлениям ликвидации ущерба. Кроме того, учитывая крайне острое и опасное положение в сфере экологических правонарушений и ликвидации ущерба, целесообразно подготовить специальное постановление Правительства РФ о стимулировании создания специализированных экологических фирм, в том числе по рекультивации земель.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бутырин А. Ю., Статива Е. Б. Принцип полноты возмещения убытков и проблемы компенсации ущерба при повреждении строительных объектов // Теория и практика судебной экспертизы. — 2013. — № 4 (32).
2. Голиченков А. К. Экологическое право России: словарь юридических терминов. — М., 2008.

3. Краснова И. О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. — 2005. — № 4.
4. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс», 2015.
5. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития / под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М., 2014.

Материал поступил в редакцию 22 апреля 2016 г.

REPARATION OF ENVIRONMENTAL DAMAGE: LEGISLATION NOVELTIES

ZHAVORONKOVA Natalia Grigor'evna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
gavoron49@mail.ru
123995, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

AGAFONOV Vyacheslav Borysovykh — Doctor of Law, Associate Professor, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
vagafonoff@mail.ru
123995, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

Review. *The article is devoted to the theory and legislation in the area of reparation of environmental damage. Based on the analysis of existing theoretical approaches to the definition of "environmental damage", the current legislation in the field of compensation for environmental damage, draft federal law on amendments to certain legislative acts, as well as law enforcement practice, the authors prove the need for enshrining in the Federal Law "On Environmental Protection" of the complex concept of "harm caused to the environment", which proposes to identify not only various negative consequences for the environment, but also those possible actions that lead to the infliction of harm. In addition, the article explains the need to incorporate in the legislation of the manifold forms and ways of causing harm to the environment and formulates a conclusion that the basic definition of the harm caused to the separate parts of the environment should be contained directly in the main codified acts of natural resources legislation, and be disclosed in a statutory prices and methods of compensation for harm caused to the environment. The article also formulates a number of other findings and proposals for improving the current legislation on compensation for environmental damage, including through the use of instruments of environmental insurance, the formation of the land registry (territories), subject to reclamation by type and directions to repair the damage, the empowerment of environmental organizations.*

Keywords: *environmental damage, pollution, environmental insurance, accumulated environmental damage, restoration, compensation, legal regulation, legislative innovations.*

BIBLIOGRAPHY

1. Butyrin A. Y., Stativa E. B. The principle of completeness damages recovery and the issues of damages in case of harm to constructions // Theory and practice of forensic examination. 2013. — № 4 (32).
2. Golinichenkov A. K. Environmental law of Russia: legal terms thesaurus. M., 2008.
3. Krasnova I. O. Legal regulation of compensation for environmental damage // Environmental Law. — 2005. — № 4.
4. Commentary to the Federal Law of 10 January 2002 № 7-FZ "On Environmental Protection" (itemized) / O.L. Dubovik (ed.) // SPS "Consultant" 2015.
5. Natural resources law in the conditions of modernization of the Russian economy: modern problems of development / N.G. Zhavoronkova (ed.). M. 2014.