Н. Г. Жаворонкова*,
Г. В. Выпханова**

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ¹

Аннотация. Современный механизм возмещения вреда, причиненного окружающей среде, требует пересмотра существующих и выработки новых теоретико-правовых положений и концептуальных подходов, обеспечивающих учет его специфики, преодоление коллизий экологического и гражданского законодательства. В числе дискуссионных вопросов, требующих решения на доктринальном и легальном уровнях, по-прежнему остаются проблемы терминологического несоответствия, определения и соотношения понятий «экологический вред», «экологический ущерб», «вред окружающей среде» и др.

Правовая природа вреда, причиненного окружающей среде и ее отдельным компонентам, его специфические особенности, в том числе прошлого, вызывают необходимость дальнейшего развития теоретического обоснования действующего законодательства в данной сфере, определения направлений его совершенствования на основе экологического законодательства. Гражданско-правовые нормы являются применимыми к пониманию вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан негативным воздействием окружающей среды в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц, определению размера и порядку возмещения такого вреда, а также в отношении вреда, причиненного источником повышенной опасности.

Не менее проблемными являются и вопросы, связанные с возмещением вреда, причиненного компонентам окружающей среды. Как показывает анализ природоохранного и природоресурсного законодательства, в нем отсутствует легальное определение понятия вреда, причиненного подавляющему большинству компонентов окружающей среды. Необходимы актуализация и совершенствование методик расчета и практики возмещения вреда в результате экологических правонарушений и осуществления экологически опасных видов деятельности. Требуется пересмотр методик расчета вреда компонентам

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс». Исследование выполнено в рамках государственного контракта на оказание услуг по проведению экспертно-аналитических исследований № ГК- 17/304 от 11 декабря 2017 г. по теме «Анализ действующего правового механизма возмещения вреда, нанесенного окружающей среде».

© Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В., 2018

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

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Выпханова Галина Викторовна, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
viphanova@mail.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

окружающей среды на основе их оценки с точки зрения единой методической базы, понятийного аппарата, механизмов выявления, оценки, реализации.

В целях преодоления внутриотраслевой коллизии природоохранного и природоресурсного законодательства целесообразны разработка и принятие специального нормативного правового акта в области возмещения вреда окружающей среде, основанного и согласующегося с положениями общей теории эффективности экологического законодательства в целом, обеспечивающей эффективности самой природоресурсной и природоохранной деятельности.

На эффективность возмещения экологического вреда оказывают влияние существующие пробелы в нормативных правовых актах, регулирующих определение вреда отдельным компонентам окружающей среды, которые приводят к правоприменительным проблемам, в том числе при проведении государственного экологического надзора и рассмотрении судебных споров.

Предлагаемые методологические подходы совершенствования теории и законодательства в области возмещения вреда окружающей среде, здоровью и имуществу граждан будут способствовать повышению эффективности его возмещения.

Ключевые слова: вред окружающей среде, прошлый экологический вред, ущерб, таксы и методики расчета вреда, природоресурсное и природоохранное законодательство, эффективность возмещения вреда, коллизии гражданского и экологического законодательства, компоненты окружающей среды.

DOI: 10.17803/1729-5920.2018.136.3.052-067

Проблема возмещения вреда, причиненного окружающей среде, рассматриваемая в нормативном контексте «возмещения вреда», «накопленного ущерба», с каждым годом становится все более актуальной и непосредственно связанной с эффективностью экономики внутри страны и в глобальном измерении. Речь идет не столько о состоянии окружающей среды, сколько о национальной и экологической безопасности, путях и факторах развития Российского государства на десятилетия вперед. Целевые ориентиры и показатели обеспечения экологической безопасности во многом обусловлены неблагоприятным состоянием окружающей среды в результате причиненного (в том числе накопленного) вреда. По экспертным оценкам, ежегодно экономические потери, обусловленные ухудшением качества окружающей среды и связанными с ним экономическими факторами, без учета ущерба здоровью людей, составляют 4—6 % валового внутреннего продукта².

В ежегодных государственных докладах о состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации состояние окружающей среды оценивается как неблагоприятное. Прежде всего это относится к пониманию того

непреложного факта, что, не решив фундаментальную проблему «экологического вреда» (латентного «экологического ущерба»), ни одна страна в мире в силу глобальности происходящих процессов рассчитывать на сколько-нибудь ведущие роли ни в экономике, ни в политике, ни в демографии не может. Это связано с тем, что конкурентоспособность товаров и услуг все в большей степени зависит от их «экологичности», способности не причинять вред окружающей среде. Стало общим фактом, что хозяйственная деятельность человека приводит к необратимым последствиям, которые влекут во многих случаях разрушение естественных экологических систем и воздействуют на многие компоненты окружающей среды, почву, водные объекты. На протяжении многих лет остается высоким уровень загрязнения атмосферного воздуха.

Минимизация вреда окружающей среде, обеспечение устойчивого развития экономики на основе рационального природопользования возможно только в результате совершенствования на системной основе правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, формирования адекватных концепции и стра-

² Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

тегии развития природоресурсного и смежных отраслей законодательства.

Выполнение этих задач требует пересмотра существующей в праве парадигмы возмещения экологического вреда, включающей широкий круг вопросов. В их числе можно выделить особенности возмещения вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды (понятие и виды экологического вреда и экологического ущерба; основания и субъекты ответственности за причинение вреда; пределы ответственности и сроки исковой давности; виды и объемы компенсаций, порядок их предоставления; участие государства в возмещении ущерба; ответственность за возмещение причиненного ущерба эксплуатирующей организации и абсолютную ответственность за причинение ущерба в чрезвычайных ситуациях; особенности правового регулирования обеспечения возмещения вреда, причиненного окружающей среде и ее отдельным компонентам при осуществлении предпринимательской деятельности; порядок возмещения экологического вреда, причиненного окружающей среде при осуществлении предпринимательской деятельности в сфере природопользования, и др.³.

Хотя многим из этих проблем 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.

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»⁴. По мнению О. Л. Ду-

бовик, 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 посягательства⁵.

Научные дискуссии в основном ведутся по вопросу о возмещении экологического вреда в порядке гражданско-правовой (имущественной) ответственности. Как следует из правовой позиции Пленума Верховного Суда РФ, изложенной в постановлении от 18 октября 2012 г. № 21 (ред. от 30 ноября 2017 г.) «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»⁶, гражданско-правовая (имущественная) ответственность за вред, причиненный окружающей среде, может возникать в результате нарушения договора в сфере природопользования (например, договора аренды лесного участка), а также в результате внедоговорного (деликтного) причинения вреда (п. 33). По сути, возмещение экологического вреда признается видом гражданско-правовой (имущественной) ответственности, а понятие «экологический вред», «вред окружающей среде» — разновидностью вреда (имущественного вреда) как категории гражданского права. Такой подход разделяется не только цивилистами, но и представителями других отраслей права, которыми, в частности, признается предпочтительным дальнейшее развитие гражданско-правовой ответственности, прежде всего в виде возмещения вреда, причиненного окружающей среде и природным, в том числе биологическим, ресурсам⁷.

³ Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. М. : Норма ; Инфра-М, 2014. С. 159.

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

⁵ См.: Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 12.

⁷ Рекомендации VIII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С. Н. Братуся «Юридическая ответственность: современные вызовы и решения» // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 52—58.

Однако такой подход не учитывает специфики и особенностей правовой природы экологического вреда, не позволяющей отождествлять его с имущественным вредом, причиненным имущественным объектам, на которых распространяется гражданско-правовой режим вещи в системе объектов гражданских прав.

Как справедливо отмечает Е. С. Болтанова, экологическое законодательство с учетом стоящей перед ним задачи охраны окружающей среды имеет определенную группу отношений, на которую оказывает самостоятельное (в каком-то смысле — относительно самостоятельное) воздействие. Автономность от гражданского законодательства определяется различиями в объекте общественных правоотношений (например, гражданскому законодательству не известны такие сложные и комплексные объекты, как окружающая среда, природная среда, природный объект, экологическая система, качество окружающей среды) и правовой природой складывающихся по поводу этих объектов отношений. Именно специфические объекты экологических отношений, а также особая роль природных объектов и природных ресурсов, которые могут быть объектом вещных и обязательственных правоотношений, определяют принципы экологического законодательства, реализация которых в эколого-правовых нормах и позволяет последним не только «не затеряться» в массиве гражданско-правовых норм, но и занять свою самостоятельную нишу в регулировании отношений по возмещению экологического вреда (по сути, экологического вреда в узком смысле). Причинением экологического вреда нарушаются не только имущественные, но и экологические права граждан, в частности право каждого на благоприятную окружающую среду. Нормы о компенсации экологического вреда в узком смысле обеспечивают публичный интерес⁸.

Несмотря на то, что гражданско-правовые нормы действуют на протяжении длительного времени, в них отсутствует механизм компенсации именно такого вреда. Гражданское право не содержит правовых средств и способов измерения экологического вреда, его наиболее полной оценки в денежном эквиваленте. Гражданское законодательство не учитывает, не может и не должно учитывать специфиче-

ские особенности экологического вреда, в числе которых можно выделить: невозможность (зачастую) восстановления разрушенной системы (даже на уровне микросистемы); нарушение внутрисистемных связей; возможность трансграничного распространения возникающих неблагоприятных последствий; латентный характер последствий правонарушения и др.

В эколого-правовой науке также отсутствуют однозначные ответы на поставленные вопросы, но ее представители подходят к объекту рассматриваемых отношений не как к имуществу (во всяком случае, не только как к имуществу), что дает основание надеяться на нахождение таких практических инструментов, которые позволили бы оценить вред, наносимый окружающей среде как системе и ее отдельным компонентам с позиции интересов настоящего и будущих поколений.

Продолжение научных дискуссий не снимает одного из ключевых вопросов, связанных с возмещением экологического вреда — определения пределов соотношения гражданско-го и экологического права. Как отмечается в эколого-правовой доктрине, многообразие последствий, которые наступают в результате экологических правонарушений, сложная структура экологического вреда, специфические объекты экологических правовых отношений определяют необходимость применения к регулированию отношений по возмещению экологического вреда эколого-правовых норм, а также ограниченно и субсидиарно гражданско-правовых. В последнем случае гражданское законодательство как отрасль частного права действует, когда отношения основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников. И даже в этом случае гражданское законодательство выполняет дополнительную роль, поскольку специальными эколого-правовыми правилами могут (и должны) быть установлены особенности, учитывающие многоаспектность природных объектов (в частности, и часть природы (неприкосновенной), и объект природопользования). Во всех остальных случаях экологическое законодательство, защищающее прежде всего публичный интерес, выполняет роль регулятора общественных отношений по возмещению экологического вреда, обеспечивая право каждого на благоприятную окружающую среду и фор-

⁸ Болтанова Е. С. Возмещение экологического вреда: соотношение норм экологического и гражданского законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 8. С. 10.

мируя правовую основу устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации⁹.

Сохраняющийся цивилистический подход к возмещению экологического вреда приводит к коллизии гражданского, экологического (природоресурсного и природоохранного) и иного законодательства, которая обусловлена сложностью объективирования таких правоотношений. Сложность объекта экологических правоотношений состоит в том, что здесь присутствует «право на благоприятную окружающую среду» как конституционный принцип и право на природопользование как объективный фактор вероятного ущерба окружающей среде.

Отчасти поэтому в настоящее время нормы отраслевого природоресурсного законодательства, устанавливающие общие основания возмещения вреда, причиненного тем или иным природным ресурсам, носят отсылочный характер, вследствие чего особенности и порядок возмещения вреда, причиненного тому или иному природному ресурсу, определяются на подзаконном уровне с учетом специфики понятия соответствующего природного объекта, исходя из его качественных, количественных и иных специфических свойств, а также в зависимости от видов негативного воздействия.

Коллизия правовых норм содержится также в применении норм гражданского законодательства по отношению к специфике отношений в сфере природопользования. Так, согласно законодательству обязательными составными элементами экологического вреда являются ущерб, понесенные убытки и упущенная выгода. Очевидно, что упущенная выгода применима только к собственнику (пользователю) ресурса, но не к окружающей среде в целом.

Правовая природа вреда, причиненного окружающей среде и ее отдельным компонентам, специфические особенности экологического вреда, в том числе прошлого, вызывают необходимость дальнейшего развития теоретического обоснования действующего законодательства в данной сфере, определения направлений его совершенствования на основе экологического законодательства. При этом в первую очередь требуется решение терминологических вопросов. В действующем экологическом законодательстве употребляются

различные термины как в самом массиве природоресурсного и экологического законодательства, так и в сфере гражданско-правовой ответственности: «вред», «ущерб» и «убытки». Помимо отсутствия единообразия в использовании терминов «вред», «ущерб», причиняемый окружающей среде, дискуссионности определения этих понятий в контексте гражданского и экологического законодательства, отмечаются их подмена, противоречивое использование наряду с такими понятиями, как «убытки», «компенсация», «восстановление» применительно как к отдельным видам природных объектов и ресурсов (земле, почвам, воде, недрам, растительному и животному миру, биоресурсам), так и к «экологической системе» в целом. В частности, в нормативных правовых актах термины «вред» и «ущерб» употребляются как синонимы. Об этом свидетельствуют материалы правоприменительной практики. Судебные органы при рассмотрении всех обстоятельств экологического правонарушения часто употребляют термин «вред (ущерб)». В связи с этим представляется необходимым:

- устранить терминологическую путаницу в законодательстве, 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 вреда, причиняемого окружающей среде;
- изменить, 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, атмосферному воздуху, животному и растительному миру применительно к человеку. Иначе «ущерб окружающей среде» можно интерпретировать как ущерб именно целостному субъекту, который на современном уровне знаний не представляется возможным точно определить.

⁹ Болтанова Е. С. Указ. соч.

Наряду с этим, требуется определение соотношения используемых терминов и понятий «вред окружающей среде», «экологический вред», «прошлый экологический вред». В эколого-правовых научных исследованиях многие ученые формулируют правовые категории, которые наиболее полно отражают содержание рассматриваемых понятий. В частности, экологический вред определяется как ущерб окружающей природной среде (загрязнения, разрушения, истощение природных объектов и ресурсов), жизни и здоровью человека, его имуществу¹⁰.

М. М. Бринчук при обосновании эколого-правовой ответственности рассматривает проблемные вопросы экологического вреда, который, по мнению ученого, причиняется преимущественно вне рамок гражданского правоотношения. Одновременно используется термин «экогенный вред», под которым понимается вред, причиняемый здоровью или имуществу человека загрязненной окружающей средой¹¹.

В. В. Петровым предлагалось следующее толкование понятия вреда окружающей среде, который подразделяется на два вида: вред экологический и вред экономический. Вред окружающей среде экологический определялся В. В. Петровым как негативные изменения состояния окружающей среды, выразившиеся в загрязнении окружающей среды, истощении ее ресурсов, разрушении экологических систем, нарушении обмена веществ и энергии, гармонического развития общества и природы¹². Вред экономический причиняется экономическим интересам природопользователя. Он может выражаться в потерях товарной продукции природы (гибель лесного массива, предназначенного к вырубке и продаже), порче, утрате сельскохозяйственной продукции, рыбных запасов, упущенной выгоде (неполученных доходов), вынужденных расходах на восстановление имущества и нарушенного со-

стояния природной среды (например, проведении рекультивации земель)¹³.

С. А. Боголюбов экологический вред рассматривает как любое ухудшение состояния окружающей среды, произошедшее вследствие нарушения правовых экологических требований. При этом ученый акцентирует внимание на том, что экологический вред проявляется в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем¹⁴.

Вышеперечисленные подходы к пониманию вреда, на наш взгляд, не в полной мере раскрывают его содержание и специфику. Они исходят как из презумпции «допустимого» вмешательства в окружающую среду, так и «любого ухудшения состояния окружающей среды», не определяя строго пределы, размеры, особенности этого вмешательства.

Исследование проблем возмещения вреда окружающей среде предполагает обращение к его нормативному понятию, закрепленному в ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹⁵, который определяется как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

На основе данного определения в эколого-правовой доктрине выделяются два критерия юридической оценки такого вреда: во-первых, способ негативного воздействия на окружающую среду (загрязнение); во-вторых, форма проявления вреда, характеризующая определенную степень негативного изменения состояния окружающей среды (деградация, истощение). При этом предлагается следующее определение понятия «загрязнение окружающей среды», представляющее собой сброс, выброс или поступление иным способом в окружающую среду, а также образование в ней

¹⁰ Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (постатейный) / И. Ю. Бортник, М. М. Бринчук, Ю. Е. Будникова [и др.] ; под ред. М. М. Бринчука // СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Бринчук М. М. Эколого-правовая ответственность — самостоятельный вид ответственности // Lex Russica. 2016. № 6. С. 43.

¹² Петров В. В. Три формы возмещения вреда // Государство и право. 1994. № 10. С. 17.

¹³ Петров В. В. Экологическое право России : учебник для вузов. М. : Бек, 2010. С. 55.

¹⁴ Боголюбов С.А., Жариков Ю.Г., Горохов Д. Б. Экологическое право : учебник для бакалавров / под ред. С. А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2011. С. 12.

¹⁵ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

вредных веществ, которые вызывают ухудшение состояния природных ресурсов и ограничивают использование природных объектов в соответствии с их функциональным назначением. Формами вреда окружающей среде следует считать деградацию естественных экологических систем, истощение природных ресурсов и разрушение естественных экологических систем¹⁶.

Однако, как следует из определения предусмотренных в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» понятий «загрязнение окружающей среды» и «загрязняющее вещество», во-первых, к загрязнению приводит поступление в окружающую среду не только вещества, но и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду. Во-вторых, их количество и (или) концентрация превышают установленные нормативы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду. В-третьих, как показывает анализ нормативных правовых актов, регулирующих возмещение вреда отдельным компонентам окружающей среды, он причиняется не только в результате загрязнения (поступления в вещества и (или) энергии, оказывающих негативное воздействие), но и в результате совершения иных правонарушений — самовольного пользования (самовольного занятия земельного участка, самовольного пользования недрами и др.). В-четвертых, поступление загрязняющих веществ в окружающую среду может быть не только в результате правонарушений, но и стихийных бедствий. Например, Методикой исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам, утвержденной приказом Росрыболовства от 25 ноября 2011 г. № 1166¹⁷, предусмотрен расчет размера вреда, причиненного водным биоресурсам в результате нарушения законодательства в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, а также в результате стихийных бедствий, аномальных природных явлений, аварийных ситуаций природного и техногенного характера.

Указанные критерии вреда, предусмотренные природоресурсным законодательством,

не учитываются при определении легального понятия вреда окружающей среде.

Кроме того, нормативное определение вреда, причиненного окружающей среде, используемое прежде всего в судебной (арбитражной) практике, является достаточно узким по своему содержанию 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.

Вышеизложенное требует совершенствования понятия вреда окружающей среде, закрепленного ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». При этом необходимо учитывать, что понятие «вред окружающей среде» не является тождественным понятию вреда, используемому в гражданско-правовом смысле.

Понятие вреда, причиненного окружающей среде, также не должно сводиться лишь к загрязнению либо к какому-либо негативному воздействию на окружающую среду в целом. 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.

Тем самым понятие «вред, причиненный окружающей среде» должно быть комплексным и содержать не только те или иные негативные последствия для окружающей среды, но и те возможные действия, которые приводят к причинению данного вреда. Примером комплексного подхода к пониманию вреда окружающей среде является ст. 321 Экологического кодекса Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212¹⁸. Согласно п. 2 данной статьи возмещению подлежит ущерб, причиненный окружающей среде, здоровью граждан, имуществу физических и юридических лиц, государству вследствие:

¹⁶ Правовое регулирование возмещения экологического вреда : науч.-практ. пособие / С. А. Боголюбов, Е. С. Болтанова, М. М. Бринчук [и др.] ; отв. ред. Н. В. Кичигин. М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. С. 27.

¹⁷ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 27.

¹⁸ URL: http://kodeksy-kz.com/ka/ekologicheskij_kodeks/321.htm (дата обращения: 23 декабря 2017 г.).

- 1) уничтожения и повреждения природных ресурсов;
- 2) незаконного и нерационального использования природных ресурсов;
- 3) самовольных эмиссий;
- 4) сверхнормативных эмиссий.

Однако данное определение также нельзя признать полным, содержащим исчерпывающий перечень признаков ущерба (вреда) окружающей среде.

При решении проблемы возмещения вреда окружающей среде необходимо также 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»).

По нашему мнению, в комплексное понятие «вред окружающей среде» 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 недефектный характер).

Не менее проблемными являются и вопросы, связанные с возмещением вреда, причиненного компонентам окружающей среды. Как показывает анализ природоресурсного законодательства, в нем отсутствует легальное определение понятия вреда, причиненного подавляющему большинству компонентов окружающей среды.

В настоящее время все нормы отраслевого природоресурсного законодательства, устанавливающие общие основания возмещения вреда, причиненного тем или иным природным ресурсам, носят отсылочный характер, вследствие чего особенности и порядок воз-

мещения вреда, причиненного тому или иному природному ресурсу, регулируются только на подзаконном уровне с учетом специфики понятия соответствующего природного объекта, исходя из его качественных, количественных и иных специфических свойств, а также видов негативного воздействия.

Природоресурсное законодательство также формально никак не учитывает наличие правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде в целом: нет бланкетных норм, отсылающих к Федеральному закону «Об охране окружающей среды», не используется единая терминология.

Как следует из п. 3 ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды», вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии — исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

Согласно п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»¹⁹ для определения его размера судами подлежат применению утвержденные в установленном порядке таксы и методики исчисления размера вреда (ущерба), причиненного окружающей среде, отдельным компонентам природной среды (землям, водным объектам, лесам, животному миру и др.).

Необходимость совершенствования методик расчета и практики компенсации ущерба в результате экологических правонарушений и (или) осуществление экологически опасных видов деятельности указана в Экологической доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р²⁰, для выполнения задачи создания эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, совершенствования правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости.

¹⁹ Российская газета. 11.12.2017. № 280.

Анализ методик по возмещению вреда, причиненного компонентам окружающей среды, показывает, что они, как правило:

- не предусматривают обоснования причинения вреда, а основываются исключительно на факте превышения нормативов допустимого воздействия, квалифицируемого в качестве нарушения природоохранного законодательства;
- определяют в качестве вреда сам факт оказания любого воздействия на водный объект вне рамок разрешения либо без разрешения. Например, вред — это любой сброс загрязняющего вещества сверх установленного норматива, а если норматив не установлен, то в зависимости от содержания вещества в загрязнении;
- не имеют достаточного эколого-экономического обоснования факта причинения вреда природному объекту, не устанавливают критерии загрязнения, деградации, которые должны служить основанием для квалификации действий природопользователя в качестве причинения вреда и для установления меры его вины с последующим предъявлением требования о возмещении причиненного вреда.

Существующие таксы и методики возмещения вреда требуют актуализации. Несмотря на то, что экологическое законодательство содержит таксы и методики возмещения вреда в отношении практически всех компонентов окружающей среды, многие из них до настоящего времени не актуализированы, вследствие чего не в полной мере могут учитывать новые требования, предъявляемые к хозяйствующим субъектам, причиняющим вред окружающей среде.

Как показал анализ существующих методик возмещения вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды, возникает необходимость их унификации, поскольку они были приняты различными федеральными органами государственной власти (Правительством РФ, Минприроды РФ, Росрыболовством и др.). Отсутствие методик возмещения вреда, причиненного атмосферному воздуху, восполняется в системе стандартизации. Введенный в действие с 1 января 2015 г. «ГОСТ Р 56167-2014. Национальный стандарт Российской

Федерации. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. Метод расчета ущерба от промышленного предприятия объектам окружающей среды», утвержденный приказом Росстандарта от 14 октября 2014 г. № 1325-ст²¹, распространяется на основные виды ущерба, наносимого окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха организованными и неорганизованными выбросами загрязняющих веществ от стационарных источников загрязнения.

Отсутствие единого методологического подхода при применении таких методик существенно препятствует эффективности применения законодательства. На наш взгляд, все методики возмещения вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды, должны утверждаться Правительством РФ. Также на уровне Правительства РФ возможно принятие единого порядка, в котором определялись бы общие начала и условия возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Требуют обновления и методические документы в области возмещения вреда окружающей среде. В частности, не соотносятся с действующим законодательством Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утвержденные Госкомэкологией РФ еще в 1999 г.²²

Между тем методики, таксы и другие документы, на основании которых осуществляется определение вреда окружающей среде и ее компонентам, необходимо оценивать в контексте эффективности в целом законодательства в данной сфере. Важным условием обеспечения его эффективности является наличие действенного механизма реализации, «реализационного слоя» законодательства — отраслевых и ведомственных нормативных правовых актов, экологических и иных нормативов, правил, методик, такс и других документов, посредством которых до исполнителей доводятся принципы и цели законодательства, упрощается принятие ими решений. Они в совокупности образуют информационную и нормативную основу, включающую различные базы данных, в том числе сведения, полученные в результате проведения природоресурсного и природоохранного мониторинга, эколого-экономической

²⁰ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

²¹ М. : Стандартиформ, 2014.

²² Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

оценки отдельных компонентов окружающей среды, другие необходимые данные, полученные из иных материалов. Необходимо пересмотреть все методики расчета ущерба, оценив их с точки зрения единой методической базы, понятийного аппарата, механизма выявления, оценки, реализации.

На эффективность возмещения экологического вреда оказывают влияние существующие пробелы в нормативных правовых актах, регулирующих определение вреда отдельным компонентам окружающей среды, например, в Правилах расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства РФ о недрах, утвержденных постановлением Правительства РФ от 4 июня 2013 г. № 564²³.

Согласно Правилам формула исчисления данного вреда, причиненного недрам, представляет собой сложение: а) стоимости запасов полезных ископаемых, утраченных в результате вреда, вызванного в том числе загрязнением недр, затоплением, обводнением, пожарами, а также самовольным использованием недрами; б) фактических или предусмотренных техническими проектами расходов на ликвидацию последствий этого вреда или расходов на восстановление нарушенного состояния подземного водного объекта в случае загрязнения подземных вод; в) фактических расходов Росприроднадзора или органов исполнительной власти субъектов РФ на оценку размера вреда. Таким образом, данный Порядок расчета размера вреда, не соотносимый, по существу, ни с таксовым исчислением вреда, ни с исчислением вреда по методикам, концентрируется на сугубо экономической стороне вреда компоненту природной среды.

Кроме того, за пределами Правил остаются случаи нанесения при недропользовании вреда не только недрам, но и другим компонентам окружающей среды. Как следует из абз. 2 ст. 8 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 30 сентября 2017 г.) «О недрах», если пользование недрами, осуществляемое на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей среде, оно может быть частично или полностью запрещено в таких случаях. Однако

такие последствия в результате пользования недрами не предусматриваются ни Правилами, ни другими документами. В этой и других нормах Закона «О недрах» заложен комплексный подход к определению вреда, причиненного в результате пользования недрами, который фактически применен при определении легального понятия «вред окружающей среде» в Законе «Об охране окружающей среды». Однако заложенный в Законе «О недрах» комплексный характер вреда не соотносится с понятием вреда, предусмотренном в указанных выше Правилах.

Предусмотренное Правилами понятие вреда требует согласования и других норм Закона «О недрах», в том числе ст. 20 в части такого основания досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами, как систематическое нарушение пользователем недр установленных правил пользования недрами. Возникает необходимость уточнить, является ли причинение вреда в случаях, предусмотренных Правилами, основанием принятия мер, указанных в ст. 20 Закона.

Аналогичным образом следует отметить пробелы в предусмотренных Методикой исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденной приказом Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238²⁴, стоимостных формулах размера вреда при загрязнении почв — отсутствуют показатели, учитывающие ст. 62 Закона «Об охране окружающей среды», предусматривающие охрану редких и находящихся под угрозой исчезновения почв. Это обусловлено, в частности, тем, что до настоящего времени не разработан и не утвержден предусмотренный п. 2 указанной статьи Порядок отнесения почв к редким и находящимся под угрозой исчезновения, а порядок установления режимов использования земельных участков, почвы которых отнесены к редким и находящимся под угрозой исчезновения, определяется законодательством.

Например, нарушение (вред), наносимый почве (земле), является наиболее существенным, и восстановление (рекультивация) почв (земель) представляет собой практически основную цель возмещение вреда путем восстановления нарушенных качеств природной

²³ СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3830.

²⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 40.

среды. Работы по рекультивации должны быть выполнены таким образом, чтобы сохранить качество почвы и обеспечить восстановление земельного участка, которое позволило бы осуществлять одну и ту же деятельность в текущем и будущем периодах. После того, как была завершена рекультивация, необходимо заново определить категорию земель и вид разрешенного использования, так как земля после данного процесса может быть использована преимущественно для сельскохозяйственных или лесных целей.

Во-первых, согласно п. 5 Правил ведения государственного реестра объектов накопленного вреда окружающей среде заявителями на включение объектов накопленного вреда окружающей среде в реестр могут быть только федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления. При этом участие граждан, юридических лиц, общественных организаций в формировании такого реестра документов не предусматривается.

Во-вторых, отсутствуют единые методологические основы для формирования и ведения данного реестра, не разработаны критерии выделения приоритетных объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке, и сроки категорирования объектов (п. 10 Правил).

В-третьих, отсутствует законодательно установленная обязанность для органов государственной власти и органов местного самоуправления по выявлению, оценке и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде. В пункте 3 ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» указано лишь, что выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде *вправе* проводить органы государственной власти субъектов Российской Федерации или органы местного самоуправления. Также Правительством РФ не утвержден исчерпывающий перечень случаев, когда выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде проводится федеральными органами исполнительной власти.

В-четвертых, не решены финансовые и технологические механизмы выявления, оценки и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде.

В-пятых, отсутствуют механизмы предупреждения образования новых объектов накопленного вреда окружающей среде.

По сути, содержание изменений, внесенных в законодательство, сводится лишь к необходимости инвентаризации, учета существующих мест и объектов, где есть необходимость устранить экологический вред, вместе с тем огромные территории находятся в зоне огромного экологического риска и требуют сложнейшей и весьма дорогостоящей процедуры реабилитации.

Указанные пробелы, наряду с другими проблемами законодательства, являются причинами снижения эффективности возмещения вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам, приводят к правоприменительным проблемам, в том числе при проведении государственного экологического надзора и рассмотрении судебных споров.

По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации в 2015 году»²⁵, Росприроднадзором предъявлено нарушителям 488 претензий на возмещение вреда, причиненного окружающей среде, на сумму порядка 7 млрд руб., 328 из них удовлетворены добровольно, 119 — в судебном порядке.

В ходе проведения государственного экологического надзора в 2015 г. пресечено более 25,5 тыс. нарушений, основную часть из которых составили нарушения в сфере обращения с отходами производства и потребления, охраны атмосферного воздуха, водного и земельного законодательства, рассчитывались ущербы водным объектам и почвам.

При выявлении указанных правонарушений, связанных с причинением вреда, Росприроднадзор и его органы применяют методики по возмещению вреда недрам, а также другим природным ресурсам и компонентам окружающей среды — почвам, водным объектам, что не позволяет учитывать комплексное негативное воздействие недропользования на компоненты окружающей среды.

Составной частью государственного экологического надзора является геологический надзор (государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр). В ходе его проведения выявляется большое количество нарушений условий пользования недрами и требований

²⁵ URL: <http://www.mnr.gov.ru> (дата обращения: 25 декабря 2017 г.).

по рациональному пользованию и охране недр (в 2015 г. выявлено 4 021 нарушение), которыми в том числе причиняется вред недрам. При его выявлении, а также при рассмотрении судами дел по данной категории возникают многочисленные вопросы, в частности в отношении утраченных запасов полезных ископаемых.

Согласно п. 4 Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства РФ о недрах, причиненный вред должен рассчитываться по формуле расчета, одним из показателей которой является стоимость запасов полезных ископаемых, утраченных в результате вреда, вызванного в том числе загрязнением недр, затоплением, обводнением, пожарами, а также самовольным использованием недрами.

Как показывает анализ судебной практики, вопрос об утрате запасов может быть решен только в отношении тех полезных ископаемых, которые числятся на государственном балансе запасов полезных ископаемых. Несмотря на отсутствие в методике требования об учетных запасах показателей, суды отказывают в удовлетворении требований о взыскании заявленных размеров причиненного вреда. Например, как указано в решении Арбитражного суда Иркутской области от 22 ноября 2017 г. по делу № А19-11709/17²⁶, Службой по охране природы и озера Байкал Иркутской области установлено отсутствие в месте незаконной добычи утвержденных запасов габбро-диабазов, поставленных на государственный учет, и, следовательно, отсутствие исходных данных для определения стоимости запасов полезных ископаемых и проведения расчета вреда в соответствии с п. 4 Правил.

В решении Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 28 ноября 2016 г. по делу № А75-11827/2016²⁷ сделан вывод о том, что доводы об утрате запасов обоснованы только в отношении тех полезных ископаемых, которые числятся на государственном балансе запасов полезных ископаемых и не списаны в установленном порядке.

При рассмотрении дел о взыскании вреда, причиненного недрам, Росприроднадзор и подведомственные территориальные органы

сталкиваются с проблемами доказывания утраты запасов полезных ископаемых. Основываясь на понятии вреда, предусмотренного Правилами, суды приходят к выводу о том, что для расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства РФ о недрах, недостаточно установления только факта самовольного пользования недрами.

Как видно из конструкции нормы, подлежит взысканию только тот вред, который повлечет утрату запасов полезных ископаемых либо нарушение свойств участка недр, т.е. обязательным объектом доказывания при обращении в суд с иском о взыскании вреда недрам является утрата запасов полезных ископаемых. В свою очередь, самовольное пользование недрами является лишь способом причинения вреда, действиями, в результате которых утрачиваются запасы полезных ископаемых (решение Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 7 июля 2017 г. по делу № А75-3269/2017²⁸).

Проблемы оценочного характера возникают при рассмотрении споров, связанных с возмещением вреда недрам, причиненным незаконной добычей подземных вод. Так, в решении Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 15 июня 2017 г. по делу № А75-2671/2017²⁹ суд, основываясь на понятии вреда окружающей среде, предусмотренного в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», приходит к выводу о том, что при определении вреда, причиненного недрам, целесообразно также учесть те результаты хозяйственной деятельности, которые влекут за собой причинение вреда в целом как экосистеме.

Сама по себе добыча ответчиком из скважин воды, по мнению суда, не свидетельствует о нанесении вреда недрам, повлекшего утрату полезных ископаемых, поскольку, как правило, пресная подземная вода относится к возобновляемым природным ресурсам. Данное обстоятельство является общеизвестным и не подлежит доказыванию.

Однако указанные выводы противоречат Федеральному закону «О недрах», действие которого распространяется на отношения, возникающие в области геологического из-

²⁶ СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ СПС «КонсультантПлюс».

²⁹ СПС «КонсультантПлюс».

учения, использования и охраны недр, а также подземных вод, включая попутные воды (воды, извлеченные из недр вместе с углеводородным сырьем), и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд. Добыча подземных вод осуществляется в соответствии с требованиями, предусмотренными Законом. Приведенный пример также свидетельствует о неправильном применении и толковании законодательства при возмещении вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства о недрах.

Подобные многочисленные проблемы возникают при рассмотрении споров, связанных с возмещением вреда другим компонентам окружающей среды, что во многом обусловлено несовершенством действующих методик его определения, отсутствием актуальных методических рекомендаций по их применению, а также несовершенством экологического, природоресурсного и смежного законодательства, в том числе в результате не всегда обоснованного его изменения.

В последнее время начинает складываться судебная практика, по которой суды отказывают в удовлетворении требований о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее отдельным компонентам, в том числе водным объектам, в случае осуществления природопользователями платежей за загрязнение окружающей среды. Так, решением Арбитражного суда Нижегородской области от 25 сентября 2017 г. по делу № А43-13095/2017³⁰ отказано в удовлетворении исковых требований Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приволжскому федеральному округу к ОАО «Нижегородский водоканал» о взыскании 100 930 580 руб. 00 коп. ущерба, причиненного реке Волге как объекту окружающей среды.

Судом сделан вывод о том, что сам по себе факт сброса сточных вод с превышением нормативных показателей, установленных ответчику, не является доказательством загрязнения водного объекта. Такое нарушение влечет обязанность нарушителя уплачивать плату за сверхлимитное загрязнение окружающей природной среды.

Подобная судебная практика начала активно складываться после изменения Федераль-

ным законом от 29 декабря 2015 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³¹ редакции ст. 16 Закона «Об охране окружающей среды», в которой исключен п. 4, ранее предусматривавший, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду не освобождает субъектов хозяйственной и иной деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде.

Вопрос обоснованности данного изменения является дискуссионным и лежит в плоскости понимания и соотношения платы за загрязнение окружающей среды с возмещением вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам.

Системное рассмотрение вреда, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, вызывает необходимость пересмотра методологических подходов и к возмещению вреда, нанесенного здоровью и имуществу граждан. На наш взгляд, эффективность законодательства о вреде окружающей среде можно и нужно оценивать не только в количественных и качественных критериях объема и видов загрязнения, нарушения, изъятия ее компонентов, но также исходя из категории «качества жизни», устойчивого развития территорий, обеспечивающего безопасность и благоприятные условия жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, охрану и рациональное использование природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений с точки зрения восприятия населением региона результата природоохранной политики. Во многом нормативы «качества жизни», «качества среды», как и норматив качества государственного управления, оценочные и динамичные, они должны предшествовать оценке вреда. Тем более важно использование категории «вред окружающей среде» в контексте вреда населению. Эти инструменты давно известны, но они не включены ни в законодательный процесс, ни в оценку управленческих решений уполномоченных органов государственной власти.

³⁰ СПС «КонсультантПлюс».

³¹ СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 24.

Необходимым условием обеспечения эффективности возмещения вреда, причиненного нарушением природоохранного и природоресурсного законодательства, а также в результате нормируемого негативного воздействия, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, является преодоление коллизии экологического и гражданского законодательства. Как следует из вышеприведенной специфики такого вреда, гражданско-правовые нормы являются применимыми к пониманию вреда, определению его размера и возмещению в отношении здоровья и имущества граждан, источнику повышенной опасности, которым причинен вред негативным воздействием на окружающую среду в результате хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц. Особенности вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам, — прерогатива экологического законодательства. При этом необходимы так-

же преодоление внутриотраслевой коллизии природоохранного и природоресурсного законодательства, разработка и принятие специального нормативного правового акта в области возмещения вреда окружающей среде, основанного и согласующегося с положениями общей теории эффективности экологического законодательства в целом, обеспечивающей эффективность самой природоресурсной и природоохранной деятельности. Отсутствие конкретных, понятных и достижимых «эколого-экономических» целей является главным препятствием для определения эффективности всего правового и организационного механизма в данной сфере.

Предложенные методологические подходы совершенствования теории и законодательства в области возмещения вреда окружающей среде, здоровью и имуществу граждан будут способствовать повышению эффективности его возмещения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Боголюбов С. А., Жариков Ю. Г., Горохов Д. Б. Экологическое право : учебник для бакалавров / под ред. С. А. Боголюбова. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2011.
2. Болтанова Е. С. Возмещение экологического вреда: соотношение норм экологического и гражданского законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2017. — № 8. — С. 6—15.
3. Бринчук М. М. Эколого-правовая ответственность — самостоятельный вид ответственности // Lex Russica. — 2016. — № 6. — С. 26—47.
4. Комментарий к Федеральному закону от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (постатейный) / под ред. М. М. Бринчука // СПС «КонсультантПлюс».
5. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / под ред. О. Л. Дубовик // СПС «КонсультантПлюс».
6. Краснова И. О. Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экологическое право. — 2005. — № 4. — С. 26—33.
7. Природоресурсное законодательство в условиях модернизации экономики России: современные проблемы развития : монография / В. Б. Агафонов, В. К. Быковский, Г. В. Выпханова [и др.] ; под ред. Н. Г. Жаворонковой. — М. : Норма ; Инфра-М, 2014. — 160 с.
8. Рекомендации VIII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С. Н. Братуся «Юридическая ответственность: современные вызовы и решения» // Журнал российского права. — 2014. — № 1. — С. 52—58.
9. Петров В. В. Три формы возмещения вреда // Государство и право. — 1994. — № 10.
10. Петров В. В. Экологическое право России : учебник для вузов. — М. : Бек, 2010.
11. Правовое регулирование возмещения экологического вреда : науч.-практ. пособие / С. А. Боголюбов, Е. С. Болтанова, М. М. Бринчук [и др.] ; отв. ред. Н. В. Кичигин. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. — 368 с.

Материал поступил в редакцию 27 декабря 2017 г.

THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS OF COMPENSATION FOR HARM CAUSED TO THE ENVIRONMENT

ZHAVORONKOVA Natalya Grigorievna — Doctor of Law, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
viphanova@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

VYPKHANOVA Galina Viktorovna — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law at the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
viphanova@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *A modern mechanism of compensation of harm caused to the environment requires revision of existing and elaboration of new theoretical and legal provisions and conceptual approaches that will ensure that the specificity of the mechanism is taken into account and conflicts in environmental and civil laws are being dealt with. Among controversial issues to be addressed at the doctrinal and legal levels, the problems of terminological inconsistency, definition and interrelationship between the concepts of “environmental harm,” “environmental damage,” “harm to the environment,” etc., remain unsolved.*

The legal nature of the harm caused to the environment and its individual components, its specific characteristics, including those characteristics that existed in the past, necessitate the further development of theoretical justifications of existing legislation in this area, and determination of directions of its improvement on the basis of environmental legislation. Civil law rules are applicable to the understanding of harm caused to the health and property of citizens by negative environmental impact as a result of economic and other activities of legal and personal entities, to determination of the amount and order of compensation of such harm, as well as to the damage caused by a source of increased danger.

The same problematic are the issues associated with compensation of harm caused to the components of the environment. The analysis of the environmental and natural resources legislation reveals that it lacks a legal definition of the concept of harm caused to the vast majority of components of the environment. It is necessary to update and improve the methods of calculating and recovering harm resulting from environmental offenses and implementation of environmentally hazardous activities. It is required to revise the methods of calculating harm caused to the components of the environment on the basis of their evaluation from the standpoint of a unified methodological framework, conceptual framework, mechanisms employed for their determination, assessment, and implementation.

In order to overcome conflicts of laws existing in environmental and natural resources legislation, it is appropriate to develop and adopt a special regulatory legal act in the field of compensation of harm caused to the environment based on and consistent with the provisions of the general theory of environmental legislation efficiency that ensures the effectiveness of natural resources activities and environmental protection activities.

The efficiency of compensation for the harm caused to the environment is influenced by the existing gaps in normative legal acts regulating determination of harm is caused to a separate component of the environment, which leads to the problems of law enforcement including the problems arising with regard to the state environmental supervision and dealing with court disputes.

Methodological approaches suggested to improve the theory and legislation on compensation of harm to the environment, health and property of citizens will contribute to the effectiveness of its compensation.

Keywords: *harm to the environment, past environmental harm, damages, fees and methods of assessment of harm, natural resources and environmental legislation, effectiveness of environmental harm compensation, conflict of laws in civil and environmental legislation, components of the environment.*

REFERENCES

1. *Krasnova, I. O.* The legal regulation of compensation for the harm caused to the environment // *Environmental Law*. 2005. No. 4. P. 26—33.
2. The Commentary to the Federal Law of 10 January 2002 № 7-FZ “On environmental protection” (annotated) / Ed. by O. L. Dubovik // RLS “KonsultantPlus”, 2015.
3. Natural resources legislation in the context of modernization of the Russian economy: Current problems of development: Monograph / V. B. *Agafonov*, V. K. *Bykovsky*, G. V. *Vypkhanova*, etc.; Ed. by N.G. Zhavoronkova. M.: Norma, Infra-M, 2014. — 160 p.
4. Recommendations of the VIII Annual Scientific Readings dedicated to the memory of Professor Sergey N. Bratus “Legal Responsibility: Contemporary Challenges and Solutions” // *Russian Law Journal*. 2014. No. 1. P. 52—58.
5. *Boltanova, E. S.* Compensation for environmental damage: The interrelation between of the norms of environmental and civil legislation // *Proprietary relations in the Russian Federation*. 2017. No. 8. P. 6—15.
6. *Bortnik, I. Yu., Brinchuk M. M., Budnikova, Yu. E., Dubovik, O. L., Rednikova, T. V., Khramova, Yu. R.* The Commentary to the Federal Law dated 23 November 1995 N 174-FZ “On ecological expertise” (annoatted) / Ed. by M. M. Brinchuk // RLS KonsultantPlus. 2009.
7. *Brinchuk, M. M.* Ecological and legal responsibility as a separate type of responsibility // *Lex Russica*. 2016. No. 6. P. 26—47.
8. *Petrov, V. V.* Three forms of compensation for harm // *The State and Law*. 1994. No. 10.
9. *Petrov, V. V.* Environmental Law of Russia: A Textbook for Higher Educational Institutions. — M.: BEK, 2010.
10. *Bogolyubov, S. A., Zharikov, Yu. G., Gorokhov D. B.* Environmental Law: A Textbook for Bachelors / Ed. by S. A. Bogolyubov. 3rd ed., revised and supplemented. — M.: Yurayt, 2011.
11. The legal regulation of compensation for environmental harm: a scientific and practical guide / S. A. Bogolubov, E. S. Boltanova, M. M., Brinchuk, etc.; ed. by N. V. Kichigin. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2017. — 368 p