

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Аннотация. В статье исследуются вопросы теории и практики возмещения экологического вреда, формулируется его понятие. Обращается внимание на особенности возмещения вреда окружающей среде в контексте судебной практики, рассматриваются правовые позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, делается вывод о недопустимости принятия субъектами РФ нормативных актов, регламентирующих возмещение вреда окружающей среде по таксам и методикам. Обосновывается вывод о том, что вред жизни, здоровью и имуществу человека, причиненный негативным воздействием окружающей среды (вторичный или экогенный вред), может быть возмещен тремя различными способами: страхованием; в судебном порядке; в публичном порядке.

Ключевые слова: вред; окружающая среда; экологическая система; жизнь; здоровье; имущество; источник повышенной опасности; льготы и компенсации.



**Анатолий Яковлевич
РЫЖЕНКОВ,**

профессор кафедры
гражданского права
и процесса Калмыцкого
государственного
университета, доктор
юридических наук,
профессор
4077778@list.ru
358000, Россия, Республика
Калмыкия, г. Элиста,
ул. Пушкина, д. 11

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.077-085

A. Ya. RYZHENKOV,

Professor of the Department of civil law and procedure
Kalmyk state University, doctor of law, Professor
4077778@list.ru
Russia, Elista, ul. Pushkina, 11

LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL DAMAGE COMPENSATION: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Abstract. The article examines the issues of theory and practice of compensation for environmental damage, and formulates its concept. Attention is drawn to the features of compensation of harm to the environment in the context of judicial practices, discusses the legal position of the constitutional Court of the Russian Federation and the Supreme Court, the conclusion about inadmissibility of adoption subjects of the Russian Federation normative acts regulating compensation of harm to the environment at rates and methods. The conclusion that harm to human life, health and property caused by the negative impact of the environment (secondary or ecogenic harm) can be compensated in three different ways: insurance; in court; in public.

Keywords: harm; environment; ecological system; life; health; property; source of increased danger; benefits and compensation.

© А. Я. Рыженков, 2020

Возмещение экологического вреда является одним из важнейших межотраслевых институтов, включающих нормы гражданского и экологического права. Данный институт выполняет несколько важных функций, обеспечивая защиту субъективных экологических прав граждан и восстановление пострадавших от антропогенной деятельности экологических систем. Кроме того, он выполняет функцию профилактики новых экологических правонарушений.

При этом общее понятие «экологического вреда» в законодательстве и научной доктрине до сих пор отсутствует. В статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ сформулировано только понятие «вред окружающей среде». Под ним понимается негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Г. А. Мисник полагает, что для выработки эффективного механизма предотвращения экологического вреда целесообразно определять его как «любое ухудшение качества окружающей среды, вызванное негативным воздействием на нее хозяйственной и иной деятельности человека. Такой подход создает методологическую основу для разграничения экологического вреда на предотвращенный (правомерный) и реальный (противоправный) вред». По мнению В. М. Кособродова, «в общем понятии экологического вреда различается вред первичного и вторичного происхождения. Вред здоровью и материальным ценностям носит производный характер, поскольку происходит от первичного вреда, причиненного природной среде. Вред здоровью проявляется в потерях физиологического, морального, экономического, генетического порядка. Вред материальным ценностям направлен на ущемление имущественных интересов собственника имущества». Таким образом, данные авторы делают акцент либо на возмещении вреда окружающей среде (первичного вреда), либо на возмещении вреда как природе, так и человеку.

Представляется, что экологический вред может проявляться как в причинении вреда окружающей среде, так и жизни, здоровью или имуществу граждан (имуществу юридического лица). Поэтому дать его полноценную характеристику можно лишь посредством объединения данных понятий. Из этого следует, что *экологический вред — это негативные изменения качества окружающей среды, обусловленные хозяйственной или иной деятельностью человека, развившиеся в разрушении экологических связей, загрязнении, разрушении или истощении отдельных природных компонентов, которые могут причинить вред жизни, здоровью или имуществу граждан (имуществу юридических лиц).*

Вместе с тем следует заметить, что непереносимое ухудшение здоровья или имущества определенных лиц как следствие экологического правонарушения не обязательно будет иметь с ним прямую причинно-следственную связь. Специфика экологических отношений такова, что вредные последствия могут проявиться спустя длительное время (например, отразиться на здоровье следующего поколения, как это произошло в результате радиационного воздействия на здоровье граждан вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС в 1986 г.). При этом экологический вред весьма сложно объективно оценить в денежной форме. Например, в результате варварской охоты с нашей планеты полностью исчезли тасманийский (сумчатый) волк и яванский тигр. На грани исчезновения

находятся сотни других биологических видов. Но по какой формуле мы сможем объективно подсчитать такие потери?

Отсюда следует, что материальная оценка вреда окружающей среде и здоровью граждан весьма условна. Тем не менее представляется возможным выделить следующие важные особенности экологического вреда.

1. Экологический вред может проявляться в виде имущественного и неимущественного (в том числе морального) вреда. Имущественный экологический вред (экологические убытки) проявляется в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения природных ресурсов, разрушения экологических систем, повлекших причинение материального вреда, подлежащего исчислению при помощи соответствующих такс, методик либо иными способами. Составной частью экологических убытков является упущенная выгода, т. е. неполучение гражданином или юридическим лицом доходов, которые они могли бы получить при обычных условиях. Например, сельскохозяйственный кооператив мог получить более высокий урожай сельскохозяйственных культур, если бы не пошел «кислотный дождь».

2. Гражданское и экологическое законодательство выделяют ряд особенностей ответственности владельца источника повышенной опасности. Источник повышенной опасности — «это определенный объект материального мира, характеризующийся предусмотренными законом вредоносными свойствами, параметры которых исключают возможность полного контроля за ними со стороны человека, чем создается повышенная опасность для окружающей среды и населения. Отсюда вытекают два признака деятельности, создающей повышенную опасность: вредоносность, т. е. качественная характеристика использования (эксплуатации) источника повышенной опасности, и невозможность осуществления полного контроля над ним со стороны человека».

Сформулировать исчерпывающий перечень источников повышенной опасности невозможно, поэтому законодатель и не пытается это сделать.

В статье 1079 ГК РФ лишь отмечается, что повышенную опасность для окружающих создает использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов; осуществление строительной и иной связанной с ней деятельности и т. д. Гражданско-правовая конструкция «источник повышенной опасности» включает в себя две разновидности: «обычный» источник повышенной опасности (то есть не попадающий дополнительно под действие специальных норм экологического права) и опасный производственный объект. Дополнительные параметры и критерии экологически опасной деятельности опасных производственных объектов предусмотрены в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». В приложении к нему приводятся конкретные параметры осуществляемой деятельности, позволяющие считать производственный объект опасным.

3. Гражданско-правовая ответственность в соответствии со ст. 1064 ГК РФ может наступить за правомерно совершаемые деяния, но только в случаях, указанных в законе. Например, 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. Аналогичным образом, осуществление субъектами хозяйственной и иной деятельности предполагает обязанность этих лиц возместить вред окружающей среде, в том числе когда на проект такой деятельности имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы (ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды»).

4. Следует иметь в виду, что ст. 1065 ГК предусматривает возможность применения превентивных мер по предупреждению причинения экологического вреда. Согласно данной статье, опасность причинения вреда в будущем может явиться основанием иска о запрещении деятельности, создающей такую опасность. Если причиненный вред является последствием эксплуатации предприятия, сооружения либо иной производственной деятельности, которая продолжает причинять вред или угрожает новым вредом, суд вправе обязать ответчика, помимо возмещения вреда, приостановить или прекратить соответствующую деятельность. При этом, как отмечалось в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», судам следует иметь в виду необходимость соблюдения баланса между потребностями общества в сохранении благоприятной окружающей среды и решением социально-экономических задач. Для этого нужно учитывать не только факторы, обеспечивающие нормальную жизнедеятельность людей и организаций, но и соразмерность последствий прекращения (приостановления, ограничения) деятельности тому вреду окружающей среде, который может наступить в результате продолжения осуществления данной деятельности.

5. До недавнего времени проведение ответчиком работ по восстановлению нарушенного качества окружающей среды не учитывалось судом при вынесении решения о размере возмещения вреда окружающей среде. Этот вопрос был рассмотрен в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П. Поводом для обращения в Конституционный Суд РФ ООО «Заполярнефть» послужила неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ действовавшего в тот момент механизма возмещения вреда окружающей среде. Проблема заключалась в том, что в результате аварии на нефтепроводе, принадлежащем ООО, был причинен вред лесам. ООО затратило определенную денежную сумму, чтобы уменьшить размер такого вреда посредством проведения мероприятий по восстановлению качества нарушенных земельных участков. Однако эти расходы не были учтены природоохранным органом, осуществившим расчет стоимости причиненного вреда. В результате получилось, что вне зависимости от того, вкладывал ли причинитель вреда денежные средства в уменьшение последствий своего загрязнения или нет, с него взыщут одинаковую сумму вреда. В данном постановлении Конституционный Суд РФ указал, что при расчете размера вреда по таксам и методикам необходимо учитывать разумные расходы, понесенные причинителем вреда при устранении последствий вызванного его деятельностью загрязнения окружающей среды. Такие фактические затраты причинителя вреда должны вычитаться из начисленной ему суммы возмещения вреда, причиненного лесам, по таксам и методикам его расчета. Эта правовая позиция Конституционного Суда РФ привела к дополнению пунктом 2.1 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от

10 января 2002 г., согласно которому при определении размера вреда окружающей среде учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда.

6. Весьма дискуссионным в рамках института возмещения экологического вреда остается вопрос установления экологическим законодательством особенностей возмещение вреда окружающей среде, производимого в денежном выражении в соответствии с таксами и методиками. Такса — это способ возмещения вреда природе, осуществляемый в рамках гражданско-правовой ответственности и представляющий собой взыскание с причинителя вреда денежных средств в изначально определенных подзаконными актами размерах, включающих в себя экономическую стоимость нарушенных компонентов природной среды и сумму, необходимую для их восстановления в прежнем благоприятном (естественном) состоянии. В случае причинения вреда окружающей среде применяются таксы для исчисления размера вреда, причиненного лесным насаждениям, а также таксы для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам.

В случае причинения вреда состоянию вод, атмосферного воздуха, животного мира и почв применяются специальные методики его расчета. Методика исчисления размера вреда — это способ возмещения вреда природной среде, осуществляемый с использованием специальных формул расчета вреда, отображающих природно-климатические, биологические, экономические и иные показатели, и позволяющий как возместить экономическую стоимость нарушенных компонентов природной среды, так и взыскать сумму, необходимую для их восстановления в прежнем благоприятном (естественном) состоянии.

Такие методики утверждены применительно к почвам, водам и животному миру, однако методики исчисления вреда атмосферному воздуху и недрам пока еще находятся в стадии разработки. Выплаты за причинение вреда почвам или иным компонентам природной среды не освобождают виновных лиц от выполнения мероприятий по восстановлению природной среды (например, рекультивации), а также уплаты штрафов или возмещения вреда жизни, здоровью и имуществу граждан. При отсутствии утвержденных такс и методик расчет вреда осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом всех убытков.

В течение длительного периода времени многие субъекты РФ устанавливали свои таксы и методики для расчета размера возмещения вреда, причиненного, например, объектам животного мира, занесенным в красные книги соответствующих субъектов РФ. По данному вопросу сложилась противоречивая судебная практика. Так, первый заместитель прокурора города Севастополя обратился в суд с заявлением о признании недействующим постановления Правительства Севастополя от 22 июля 2016 г. № 727-ПП «Об утверждении такс для исчисления размера вреда, причиненного объектам растительного мира, занесенным в Красную книгу города Севастополя, и среде их обитания вследствие нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования». Прокурор полагал, что федеральный законодатель не наделил субъекты РФ полномочиями устанавливать специальный порядок возмещения вреда окружающей среде, причиненного в отношении растений, животных и других организ-



мов, занесенных в региональные красные книги. Такой прерогативой наделено Министерство природных ресурсов и экологии РФ, осуществляющее функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому реагированию в сфере окружающей среды. Однако Верховный Суд РФ посчитал, что из анализа предписаний федерального законодателя в их системном единстве следует, что ни федеральным законом, ни иными федеральными нормативными правовыми актами не установлен запрет на утверждение высшими исполнительными органами субъектов РФ такс исчисления размера вреда, причиненного одному из компонентов природной среды, являющемуся составной частью окружающей среды (растительному миру), объекты которого занесены в красные книги субъектов РФ, ведение которых является исключительным полномочием субъектов РФ, а нормативные правовые акты которых включены в законодательство в области охраны окружающей среды (апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 24.05.2017 № 117-АПГ17-2).

По другому делу, рассматривая кассационную жалобу открытого акционерного общества «Асфальтобетон-Медведково» об оспаривании отдельных положений постановления Правительства Москвы от 22 февраля 2005 г. № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы», Верховный Суд РФ указал, что определение такс и методик исчисления оценки воздействия на окружающую среду является прерогативой Министерства природных ресурсов и экологии РФ, реализующего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды. Поэтому никакой другой орган исполнительной власти, в равной мере как федеральный, так и региональный, не вправе устанавливать по своему усмотрению собственное нормативное регулирование этого вопроса. Иное толкование норм федерального экологического законодательства будет означать вторжение субъекта РФ в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти. В связи с этим Верховный Суд РФ принял решение признать противоречащим и недействующим постановление Правительства Москвы от 22 февраля 2005 г. № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками на территории города Москвы» (определение Верховного Суда РФ от 12.10.2011 № 5-Г11-161).

К аналогичному выводу Верховный Суд РФ пришел, рассматривая заявление заместителя прокурора Ростовской области о признании недействующими ряда норм постановления администрации Ростовской области от 25 января 2008 г. № 18 «Об утверждении Порядка охраны зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области и Методики исчисления размера вреда окружающей среде в результате повреждения зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области». Верховный Суд РФ, в частности, указал, что «органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным законодательством не предоставлено полномочий на принятие нормативных правовых актов по вопросам определения такс и методик исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде» (определение Верховного Суда РФ от 14.03.2012 № 41-Г12-3).

Таким образом, единство судебной практики по данному вопросу отсутствует. В связи с этим выскажу свою позицию о конституционности рассматриваемых полномочий субъектов РФ. Представляется, что возмещение любого вреда — это гражданские (деликтные) отношения, в данном случае с определенной экологической спецификой.

Таксы — это условные единицы расчета ущерба окружающей среде, в которых тесно переплетены нормы гражданского и экологического права. При этом Федеральный закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает право субъектов РФ разрабатывать собственные таксы и методики возмещения ущерба. Поскольку речь идет о компонентах природной среды, имеющихся в каждом субъекте РФ, определение размера вреда, причиненного названным объектам, должно осуществляться по единым правилам во всех субъектах РФ. В настоящий момент полномочие по утверждению такс и методик возмещения вреда закреплено за Министерством природных ресурсов и экологии РФ. Из этого следует, что в силу ст. 3 ГК РФ субъекты РФ не могут принимать правовые акты, содержащие нормы гражданского права, поскольку такие акты должен принимать уполномоченный федеральный орган власти.

7. Свою специфику имеет и возмещение вторичного экологического вреда, причиненного факторами загрязненной окружающей среды жизни, здоровью и имуществу граждан (имуществу юридических лиц). Чтобы подчеркнуть эту обусловленность, в научной литературе данный вред называют «экогенным». Одной из наиболее известных разновидностей неимущественного вреда является моральный вред. Под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания, причиненные действиями (бездействием), посягающими на принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона нематериальные блага (жизнь, здоровье и т. п.) или нарушающими его личные неимущественные либо имущественные права. Моральный вред может заключаться в нравственных переживаниях в связи с невозможностью продолжать активную общественную жизнь, потерей работы, временным ограничением или лишением каких-либо прав, физической болью, связанной с причиненным увечьем, иным повреждением здоровья либо в связи с заболеванием, перенесенным в результате нравственных страданий, и т. д. Такие переживания могут возникнуть в результате инвалидности, обусловленной экологическими факторами, например проживанием в неблагоприятной окружающей среде. Так, в 1997 г. в г. Челябинске суд вынес решение о компенсации гражданину морального вреда, причиненного ему неблагоприятным воздействием окружающей среды, которому он подвергся из-за радиационного загрязнения окружающей среды в результате деятельности ПО «Маяк».

Степень нравственных или физических страданий оценивается судом с учетом фактических обстоятельств причинения морального вреда, индивидуальных особенностей потерпевшего и других конкретных обстоятельств, свидетельствующих о тяжести перенесенных им страданий. Компенсация морального вреда, причиненного здоровью граждан негативным воздействием окружающей среды, осуществляется независимо от вины, если такой вред причинен юридическими лицами и гражданами, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды (ст. 1100 ГК РФ).



Вред жизни, здоровью и имуществу человека, причиненный негативным воздействием окружающей среды, может быть возмещен тремя различными способами: страхованием, в судебном порядке, в публичном порядке.

1. В настоящий момент ни обязательное, ни добровольное экологическое страхование не получили развития в России. Однако обязательное страхование широко используется в смежных сферах общественных отношений. Так, обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии гидротехнического сооружения предусмотрено ст. 15 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»; обязательное страхование ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте предусмотрено ст. 15 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

2. Судебный порядок предполагает обращение потерпевшего в суд с иском о возмещении вреда жизни, здоровью или имуществу, причиненного в результате нарушения экологического законодательства. Например, как указывает ст. 1085 ГК РФ, при повреждении здоровья гражданина возмещению подлежит утраченный потерпевшим заработок (доход), который он имел (либо мог иметь), а также дополнительно понесенные расходы, вызванные повреждением здоровья, включая его расходы на лечение, дополнительное питание, покупку лекарств, протезирование, посторонний уход, санаторно-курортное лечение, приобретение специальных транспортных средств, подготовку к другой профессии, если будет установлено, что потерпевший нуждается в этих видах помощи и ухода и не имеет права на их бесплатное получение.

3. Публичный (административный) порядок предполагает обязанность государства, даже при отсутствии его вины, оказывать социальную помощь лицам, которым причинен экогенный вред в результате техногенной аварии (катастрофы). В зарубежном праве аналогичная правовая конструкция называется «массовый экологический деликт». К данному порядку относится предоставление льгот и пособий (компенсаций) гражданам, пострадавшим от неблагоприятного воздействия окружающей среды в результате аварий.

Впервые данный порядок был реализован после аварии на Чернобыльской АЭС. Ряд льгот предусмотрен Федеральным законом от 10.01.2002 № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне», а также Федеральным законом от 26.11.1998 № 175-ФЗ «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов отходов в реку Теча».

Таким образом, категория «экологический вред» включает в себя два элемента — вред окружающей среде (или отдельным ее компонентам) и вред жизни, здоровью и имуществу граждан (имуществу юридических лиц). Возмещение обеих разновидностей экологического вреда осуществляется в соответствии с нормами гражданского и экологического права. Последние устанавливают ряд уточнений и дополнений общего гражданско-правового порядка. При этом несмотря на то, что экологическое законодательство является предметом совместного ведения РФ и субъектов РФ, последние не вправе устанавливать собственные

правила возмещения экологического вреда, вторгаясь в сферу действия гражданского законодательства, отнесенного ст. 71 Конституции РФ к предметам исключительного ведения Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бринчук М. М.* Эколо-правовая ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. — 2009. — № 4. — С. 48.
2. *Васильева М. И., Яковлева О. А.* Особенности компенсации морального вреда, причиненного радиационным загрязнением окружающей природной среды (по материалам судебного дела) // Государство и право. — 1998. — № 3. — С. 38—39.
3. *Кодолова А.* Массовые экологические деликты в российском и зарубежном праве // Хозяйство и право. — 2009. — № 6. — С. 52—58.
4. *Кособродов В. М.* Гражданско-правовая ответственность за причинение экологического вреда: вопросы терминологии // СПС «Гарант» (дата обращения: 14.03.2020).
5. *Мисник Г. А.* Возмещение экологического вреда в российском праве : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2008.
6. *Ребиков И. Ю.* Возмещение вреда, причиненного природным объектам и комплексам : дис. ... канд. юрид. наук. — Волгоград, 2011.