

УДК 342.732

DOI: 10.19073/2658-7602-2019-16-3-321-326

ПРОБЛЕМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КРАВЦОВА Елена Александровна*

✉ 543375@mail.ru

Ул. Горького, 71, Белгород, 308024, Россия

Аннотация. Автор статьи, исходя из наиболее распространенной точки зрения на составляющие экологического вреда, рассматривает три подвида последнего (вред, причиненный: природным ресурсам; имуществу; жизни и здоровью гражданина). Устанавливаются особенности возмещения каждого из указанных подвидов. Особое внимание уделяется проблемам, возникающим при взыскании экогенного вреда, причиненного жизни и здоровью граждан.

Ключевые слова: экологическое право, конституционное право, право на благоприятную окружающую среду, экологический вред, возмещение вреда, чрезвычайные экологические ситуации.

Problems of Compensation of Ecological Harm in the Russian Federation

Kravtsova Elena A.**

✉ 543375@mail.ru

71 Gorkogo st., Belgorod, 308024, Russia

Abstract. The Author of the article considers three subspecies of environmental damage: the damage caused to natural resources, damage to property and damage to the life and health of a citizen, establishes features of the recovery of each of these subspecies. Particular attention is paid to the problems arising from the recovery of environmental damage to life and health of citizens.

Keywords: environmental law, constitutional law, right to a healthy environment, environmental damage, compensation of damage, environmental emergencies.

Право на благоприятную окружающую среду относится к основным правам человека и зафиксировано в ст. 42 Конституции Российской Федерации. К сожалению, официальные данные свидетельствуют о том, что в настоящее время это право носит более декларативный, чем практический характер. Так, в «Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года» указано, что «в 40 субъектах Российской Федерации более 54 процентов городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения

атмосферного воздуха... Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель. Интенсивно развиваются процессы, ведущие к потере плодородия сельскохозяйственных угодий и к выводу их из хозяйственного оборота»¹.

Осознание существующих экологических проблем привело к тому, что органы государственной власти приняли ряд стратегических решений, направленных на комплексное решение назревших экологических проблем. В частности, были приняты «Основы государственной политики в области экологического развития

* Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Белгородского юридического института МВД России имени И. Д. Путилина, кандидат юридических наук, доцент.

** Docent of the Department of Civil Law at Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia, Candidate of Legal Sciences, Docent.

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации на период до 2030 года», разработан проект «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года»².

Оба вышеназванных документа указывают на необходимость создания четко работающего механизма предотвращения экологического вреда и его компенсации в случае причинения. Понятия экологического вреда в данных документах не дается. Основным закон в области экологии – Федеральный закон «Об охране окружающей среды»³ (далее – Закон об охране окружающей среды) содержит понятие «вред окружающей среде», однако оно является лишь одной из составляющих понятия «экологический вред». Отсутствие определения значения данного понятия на законодательном уровне вызывает трудности в правоприменительной практике при установлении вида и размера причиненного экологического вреда.

Е. А. Жулай и Е. Г. Черкашина [7, с. 33] выделяют 3 вида экологического вреда:

- 1) природоресурсовый – наносится природным объектам;
- 2) гуманитарный – наносится жизни и здоровью человека;
- 3) имущественный – наносится имуществу физических и/или юридических лиц в результате совершения экологических правонарушений.

Аналогичное мнение в отношении составляющих экологического вреда выразил Конституционный Суд РФ, указав, что экологический вред «включает экологический вред окружающей среде; вред, причиняемый здоровью человека (социальный вред); вред имуществу, находящемуся в частной или публичной собственности (экономический вред)»⁴.

Далее мы будем исходить из вышеприведенного деления экологического вреда, поскольку возмещение каждого из указанных элементов экологического вреда имеет законодательно закрепленные особенности.

Возмещение имущественного вреда, причиненного экологическими правонарушениями, осуществляется на основе норм Гражданского

кодекса РФ⁵. Как заметил по данному поводу Ю. П. Шубин, «возможность применения норм гражданского права (в частности, гл. 59 ГК РФ) в экологическом праве обусловлена различными обстоятельствами, в том числе признанием объектов охраны окружающей среды объектами гражданских прав, что подтверждается последними изменениями в законодательстве, хотя это и видится чрезвычайно спорным утверждением» [9, с. 301].

Действительно, экологический вред является весьма специфическим видом вреда, однако взыскание имущественной составляющей части экологического вреда на основании норм Гражданского кодекса Российской Федерации не представляется нам сложным.

Более проблематичным является взыскание экологического вреда, причиненного природным объектам и ресурсам. Как отмечают Н. Г. Жаворонкова и Г. В. Выпханова, «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 специфические 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.» [6, с. 55]. Особенности взыскания природоресурсной составляющей экологического вреда регулируются гл. 14 Закона об охране окружающей среды. Так, ст. 77 Закона устанавливает, что вред окружающей среде возмещается на основании утвержденных такс и методик возмещения вреда, а при их отсутствии основанием для возмещения вреда будут являться те затраты, которые необходимо будет совершить собственнику для восстановления окружающей среды, приведения ее в первоначальное состояние. Относи-

² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

⁴ По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 2 июня 2015 г. № 12-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 24, ст. 3547.

⁵ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

тельно большинства природных ресурсов таксы и методики возмещения экологического вреда разработаны и довольно успешно применяются на практике. В 2017–2018 гг. был осуществлен тотальный пересмотр действующих такс и методик по возмещению экологического вреда. Так, были переутверждены или доработаны таксы и методики по возмещению вреда, причиненного лесным ресурсам⁶, водным биологическим ресурсам⁷, почвам⁸, охотничьи ресурсам⁹, атмосферному воздуху¹⁰.

Самые большие проблемы возникают при возмещении экологического вреда, причиненного жизни и здоровью человека. М. М. Бринчук называет данный вид вреда экогенным: «Экогенный вред – это вред, причиняемый здоровью или имуществу человека загрязненной окружающей средой» [3, с. 26]. О. Л. Дубовик в понятие экогенного вреда включает, помимо вреда, причиненного жизни и здоровью человека, также «уничтожение или повреждение имущества, не имеющего признаков природного объекта» [10, с. 32], однако далее мы будем под понятием «экогенный вред» понимать исключительно вред, причиненный жизни и здоровью человека.

Статья 79 Закона об охране окружающей среды устанавливает, что определение объема и размера возмещения экологического вреда, если при этом пострадали жизнь и здоровье граждан, осуществляется в соответствии с законодательством. Однако в действующем законодательстве не содержится такс и методик возмещения экологического вреда, нанесенного человеку, и вообще никаких норм о возмещении такого вида вреда в нормативных актах нет, за исключением уже упомянутой нами ст. 42 Конституции, которая не имеет правового меха-

низма ее реализации и в настоящее время, носит декларативный характер.

Как замечает В. И. Евтушенко, «вред здоровью граждан проявляется в потерях физиологического, морального, генетического порядка» [4, с. 38]. Однако данные потери трудно доказуемы или вообще недоказуемы. Кроме того, следует обратить внимание на то, что ст. 79 Закона об охране окружающей среды устанавливает возможность возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, лишь в тех случаях, когда вред причинен исключительно в результате нарушения законодательства об охране окружающей среды.

Такая формулировка нормы представляется нам слишком узкой. В частности, экологический вред может быть причинен и в результате совершения иных правонарушений. Так, Кодекс об административных правонарушениях содержит гл. 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования», однако правонарушения, которые можно назвать «экологическими», т. е. причиняющими вред окружающей среде, содержатся и в других главах кодекса. Например, несоблюдение положений ст. 10.6 «Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил» может привести к распространению болезней животных на людей, которые проживают в зараженной местности и существенно повлиять на экологическую обстановку. Таким образом, формулировку ст. 79 Закона об охране окружающей среды целесообразно было бы привести в соответствие со ст. 42 Конституции, которая говорит о вреде, причиненном экологическим правонарушением. Кроме того, в тексте вышеуказанного

⁶ Об утверждении особенностей возмещения вреда, причиненного лесам и находящимся в них природным объектам вследствие нарушения лесного законодательства : постановление Правительства Рос. Федерации от 29 дек. 2018 г. № 1730 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 1, ст. 25.

⁷ Об утверждении такс для исчисления размера ущерба, причиненного водным биологическим ресурсам : постановление Правительства Рос. Федерации от 3 нояб. 2018 г. № 1321 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 46, ст. 7063.

⁸ Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды : приказ М-ва природ. ресурсов и экологии Рос. Федерации от 8 июля 2010 г. № 238 // Бюл. норматив. актов федер. органов исполн. власти. 2010. № 40.

⁹ Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного охотничьим ресурсам : приказ М-ва природ. ресурсов и экологии Рос. Федерации от 8 дек. 2011 г. № 948 // Рос. газ. 2012. 1 февр.

¹⁰ См., напр.: Об утверждении Порядка формирования и ведения перечня методик расчета выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками : приказ Минприроды России от 31 июля 2018 г. № 341 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> ; Об утверждении Методики разработки и установления нормативов предельно допустимых выбросов радиоактивных веществ в атмосферный воздух : приказ Федер. службы по экол., технол. и атом. надзору от 7 нояб. 2012 г. № 639 // Бюл. норматив. актов федер. органов исполн. власти. 2013. № 13.

закона следует дать расшифровку понятию «экологическое правонарушение», чтобы исключить различные толкования данного термина.

Следует учесть также, что экологический вред может возникать и при отсутствии экологических правонарушений. Так, Н. Г. Жаворонкова в качестве одного из видов экологического вреда выделяет «вред окружающей среде, возникающий из правомерных действий субъекта хозяйственной деятельности (имеющий не деликтный характер)» [5, с. 131]. Для каждого предприятия, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, устанавливаются предельно допустимые выбросы вредных веществ, т. е. предприятие вправе негативно воздействовать на окружающую среду при условии, что это согласовано с уполномоченными органами и осуществлена оплата за пользование природными ресурсами. Однако даже согласованные выбросы негативно воздействуют на здоровье населения. Например, город Красноярск признан одним из самых экологически загрязненных городов России. Являясь крупнейшим транспортным узлом Восточной Сибири, и плотно застроенным предприятиями металлургической, машиностроительной и химической промышленности, он относится к городам, характеризующимся сверхвысоким уровнем загрязнения атмосферных слоев. Суммарный индекс загрязнения атмосферы вредными веществами (в воздухе преобладают такие вредные вещества как формальдегид, диоксин, бензапирен, оксид азота) находится на максимальном уровне значения¹¹. При этом источниками загрязнения выступают многочисленные промышленные предприятия, расположенные на территории города. С точки зрения закона их деятельность является правомерной и осуществляется без нарушений, с точки зрения воздействия на здоровье населения – крайне негативной. Соответственно, возникает вопрос, можно ли гражданам, чье здоровье пострадало, привлечь руководство какого-либо из предприятий к ответственности? Для этого с точки зрения действующего законодательства необходимо доказать, что вред возник вследствие экологического правонарушения, совершенного конкретным предприятием, а не ряда других, расположенных в городе, что невозможно.

Следующий вопрос, который возникает в данном случае, касается того, возможно ли привлечь

в таких случаях к ответственности органы государственной власти региона либо города, которые допустили возникновение критической экологической обстановки на подведомственной им территории. Исходя из смысла ст. 42 Конституции РФ, которая устанавливает «право каждого на благоприятную окружающую среду», и прямого действия ее норм считаем, что такая возможность у граждан теоретически существует, хотя на практике такие иски не подавались.

Если обратиться к судебной практике, то можно сделать однозначный вывод, что иски о возмещении вреда от граждан о возмещении экогенного вреда в настоящее время не предъявляются. В государстве преобладает подход возмещения экогенного вреда на основании принимаемых государством нормативных актов. Однако, к сожалению, при этом основная часть населения, подвергающаяся вредным воздействиям, не может претендовать на возмещение причиненного ему экологического вреда.

В пункте 5 «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» указано, что «состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья (составляет около 15 процентов территории страны), оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам»¹². Для исправления указанной ситуации 3 июля 2016 г. Федеральным законом № 254-ФЗ были внесены поправки в Закон об охране окружающей среды, в которых закреплялись правовые основы восстановления природной среды, пострадавшей от неблагоприятного экологического воздействия: в ст. 1 закона были зафиксированы такие понятия, как «накопленный вред окружающей среде» и «объекты накопленного вреда окружающей среде», а также введена глава XIV.1 «Ликвидация накопленного вреда окружающей среде».

Согласно указанным нормам накопленным вредом окружающей среде признается «вред окружающей среде, возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме». При этом объектами накопленного вреда являются территории и объекты капитального

¹¹ URL: <http://greenologia.ru/eko-problemy/goroda/krasnoyarsk.html>

¹² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

строительства и размещения отходов. Человек в качестве объекта возмещения накопленного экологического вреда в законе не рассматривается. Несмотря на то что согласно ст. 80.1 Закона об охране окружающей среды оценка накопленного вреда окружающей среде включает «установление количества населения, проживающего на территории, окружающая среда на которой испытывает негативное воздействие вследствие расположения объекта накопленного вреда окружающей среде», возмещение вреда населению, проживающему на данной территории законом не предусматривается, т. е. законодатель считает, что окружающую среду, подверженную негативному экологическому воздействию восстанавливать необходимо, а здоровье населения – нет. Представляется необходимым, помимо мер, направленных на восстановление благоприятной окружающей среды, разрабатывать и законодательно закреплять меры, направленные на восстановление здоровья населения, проживающего на территориях, признанных экологически неблагополучными.

Экологический вред может возникать также вследствие природных катастроф. Возмещение данного вида вреда урегулировано нормативно: ст. 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹³ устанавливает, что граждане имеют право на возмещение ущерба, причиненного произошедшими чрезвычайными ситуациями, в том числе природного характера, и при их ликвидации. Например, после ливневых дождей, вызванных тайфуном «Лайонрок», прошедших в Приморском крае в 2016 г. и приведших к затоплению отдельных районов края, Администрацией Приморского края было принято постановление от 2 сентября 2016 г. № 413-па¹⁴, устанавливающее право граждан, местом жительства которых в августе–сентябре 2016 г. являлись жилые дома, квартиры, находящиеся на первых

этажах многоквартирных домов, расположенные на территориях районов, пострадавших от наводнения, на материальную помощь со стороны государства. В целях оказания помощи лицам, пострадавшим в результате урагана в Московской области, было принято распоряжение Правительства Москвы от 29 мая 2017 г. № 260-ПП¹⁵.

Однако следует заметить, что при возникновении чрезвычайных ситуаций принимаются адресные акты. Единый нормативный акт, который устанавливал бы общие подходы к определению размера вреда, возникшего в случае чрезвычайных ситуаций экологического характера, а также методика подсчета убытков отсутствуют. Данный пробел законодательства, на наш взгляд, необходимо устранить.

Подводя итог вышесказанному, отметим, что в настоящее время существует значительное количество проблем, связанных с возмещением экологического вреда. Для решения указанных проблем следует предпринять ряд действий, в частности разработать:

- методику расчета размера экогенного вреда, причиненного жизни и здоровью гражданина;
- методику проведения экспертизы для природных ресурсов (объектов) и человека в целях установления размера причиненного экологического вреда;
- единый нормативный акт, в котором будут указаны принципы и основания возмещения вреда, причиненного жизни и имуществу гражданина в результате стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций природного характера;
- государственную программу по восстановлению здоровья и генетического фонда населения, проживающего на экологически неблагополучных территориях.

Указанные меры послужат совершенствованию нормативного регулирования института возмещения экологического вреда в Российской Федерации.

Список литературы

1. Абанина Е. Н. Ограничение права на благоприятную окружающую среду в лесном законодательстве // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14, № 3. С. 36–39.
2. Анисимов А. П., Устюкова В. В., Чикильдина А. Ю. Эколого-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде: проблемы обоснования // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12, № 4. С. 133–161.

¹³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ *О мерах по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации природного характера в результате продолжительных ливневых дождей на территории Приморского края 29–30 августа 2016 года за счет средств, выделяемых из краевого бюджета* : постановление Администрации Примор. края от 2 сент. 2016 г. № 413-па // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publicationpravo.gov.ru/>

¹⁵ *Об оказании помощи семьям погибших и пострадавшим в результате урагана 29 мая 2017 г.* : распоряжение Правительства Москвы от 30 мая 2017 г. № 260-ПП. URL: <http://docs.cntd.ru/document/456067947>

3. Бринчук М. М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // *Lex russica*. 2016. № 6 (115). С. 26–47.
4. Евтушенко В. И. Конституционно-правовое регулирование деятельности по возмещение вреда лицам, пострадавшим при чрезвычайных ситуациях экологического характера // *Современное право*. 2009. № 11. С. 38–41.
5. Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // *Lex russica*. 2016. № 8 (117). С. 130–140.
6. Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Теоретико-правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде // *Lex russica*. 2018. № 3 (136). С. 52–67.
7. Жулай Е. А., Черкашина Е. Г. Виды экологического вреда и способы его возмещения // *Вестник Амурского государственного университета. Сер.: Гуманитарные науки*. 2008. № 42. С. 32–36.
8. Установление экологического вреда по составам преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации : учеб. пособие / В. И. Щукин [и др.]. Белгород : Бел ЮИ МВД РФ им. И. Д. Путилина, 2018. 76 с.
9. Шубин Ю. П. Принцип возмещения экологического вреда как основополагающий принцип охраны окружающей среды // *Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями*. 2016. № 14-1. С. 301–302.
10. Юридическая ответственность за экологические правонарушения / отв. ред. О. Л. Дубовик. М. : ИГИП РАН, 2012. 170 с.

References

1. Abanina E. N. Ogranichenie prava na blagopriyatnyuyu okruzhayushchuyu sredu v lesnom zakonodatel'stve [Limitations of the Right to a Healthy Environment in the Forest Legislation]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2017, vol. 14, no. 3, pp. 36–39.
2. Anisimov A. P., Ustjukova V. V., Chikil'dina A. Y. Ekologo-pravovaya otvetstvennost' za prichinenie vreda okruzhayushchei srede: problemy obosnovaniya [Environmental (ecological) Liability: the Problem of Definition]. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiiskoi akademii nauk – Proceedings of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences*, 2017, vol. 12, no. 4, pp. 133–161.
3. Brinchuk M. M. Ekologo-pravovaya otvetstvennost' – samostoyatel'nyi vid otvetstvennosti [Ecological Responsibility as an Independent Type of Responsibility]. *Lex russica*, 2016, no. 6 (115), pp. 26–47.
4. Evtushenko V. I. Konstitutsionno-pravovoe regulirovanie deyatel'nosti po vozmeshcheniu vreda litsam, postradavshim pri chrezvychainykh situatsiyakh ekologicheskogo kharaktera [Constitutional and Legal Regulation of Activities to Compensate for Damage to Persons Affected By Emergency Situations of an Environmental Nature]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*, 2009, no. 11, pp. 38–41.
5. Zhavoronkova N. G., Agafonov V. B. Voymeshchenie ekologicheskogo vreda: zakonodatel'nye novelly [Reparation of Environmental Damage: Legislation Novelties]. *Lex russica*, 2016, no. 8 (117), pp. 130–140.
6. Zhavoronkova N. G., Vypkhanova G. V. Teoretiko-pravovye problemy voymeshcheniya vreda, prichinnogo okruzhayushchei srede [Theoretical and Legal Problems of Compensation for Harm Caused to the Environment]. *Lex russica*, 2018, no. 3 (136), pp. 52–67.
7. Zhulai E. A., Cherkashina E. G. Vidy ekologicheskogo vreda i sposoby ego voymeshcheniya [Types of Environmental Harm and Methods for Its Compensation]. *Vestnik Amurskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Gumanitarnye nauki – Bulletin of Amur State University. Series: Humanitarian Sciences*, 2008, no. 42, pp. 32–36.
8. Shchukin V. I. Ustanovlenie ekologicheskogo vreda po sostavam prestuplenii, predusmotrennykh Ugolovnym kodeksom Rossiiskoi Federatsii [Establishment of Environmental Damage by the Elements of Crimes Provided For By the Criminal Code of the Russian Federation]. Belgorod, Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia Publ., 2018. 76 p.
9. Shubin Yu. P. Printsip voymeshcheniya ekologicheskogo vreda kak osnovopolagayushchii printsip okhrany okruzhayushchei srede [The Principle of Compensation for Environmental Harm as a Fundamental Principle of Environmental Protection]. *Aktual'nye problemy bor'by s prestupleniyami i inymi pravonarusheniyami – Actual Problems of Crime and Other Offenses*, 2016, no. 14-1, pp. 301–302.
10. Dubovik O. L. (Ed.) *Yuridicheskaya otvetstvennost' za ekologicheskie pravonarusheniya* [Legal Liability for Environmental Violations]. Moscow, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences Publ., 2012. 170 p.