

УДК 347.51

**ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ УНИВЕРСАЛЬНОЙ МЕТОДИКИ
ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЕ:
ЗНАЧЕНИЕ И ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ**

С.М. Сагитов

Аннотация

В статье обосновывается необходимость разработки и принятия универсальной методики определения вреда окружающей природной среде. Подробно раскрываются основные положения (принципы построения) такой методики. Показано, что она смогла бы заменить многочисленные ведомственные акты по компенсации вреда и выступать общеправовой основой для установления, расчёта и применения гражданско-правовой ответственности.

Ключевые слова: методика определения вреда, окружающая природная среда, универсальная методика, гражданско-правовая ответственность.

В настоящее время в Российской Федерации действуют около двухсот федеральных законов и иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды, и более тысячи нормативно-технических и методических документов, регламентирующих деятельность в данной сфере. Сложившаяся ситуация затрудняет выработку единого подхода при рассмотрении споров о возмещении вреда окружающей среде и ставит под сомнение легитимность действий и решений государственных органов по поводу привлечения нарушителей к гражданско-правовой ответственности за причинение экологического вреда [1, с. 31]. Решения судов по взысканию убытков, принятые на основании существующих нормативно-правовых актов, могут быть опротестованы и отменены. Пробелы современного законодательства, а также существующие недостатки правоприменительной практики, по справедливому замечанию Н.Г. Нарышевой, снижают эффективность ответственности за правонарушения в экологической сфере (см. [2, с. 84]).

Это свидетельствует о том, что в имеющихся в настоящее время методиках определения вреда окружающей природной среде не всё благополучно. Прежде всего требуется усилить их компенсационную функцию, решить вопросы процедурного и организационного характера, приблизить объём имущественной ответственности к реальным масштабам экологического вреда. В то же время надо учитывать, что отечественное правоведение сегодня располагает значительными знаниями и опытом для того, чтобы приступить к обобщению практики и сделать очередной шаг к созданию универсальной методики для решения данной проблемы (далее – Методика).

Возможно, дополнительным толчком к её созданию послужит положение Концепции развития гражданского законодательства о включении в главу 25 ГК РФ особой статьи об определении размера убытков, подлежащих возмещению (см. [3, с. 31]). Методика должна быть универсальной для всех случаев причинения вреда окружающей среде, чтобы выступать общеправовой основой для установления, расчёта и применения гражданско-правовой ответственности. Полагаем, она должна базироваться на следующих положениях (принципах построения).

1. *Строгая регламентация разработки и порядка принятия Методики.* Не секрет, что разработка показателей, установление предельно допустимых выбросов в окружающую среду часто лоббируются как предприятиями, так и заинтересованными чиновниками соответствующих ведомств. Все они должны быть исключены из процесса принятия Методики – это позволит нейтрализовать ныне хорошо ощущаемую ведомственность в действующих методиках. Государственным органом исполнительной власти, разрабатывающим рассматриваемую Методику, должно выступать Министерство природных ресурсов и экологии РФ с привлечением специалистов различных отраслей экономики на стадии разработки Методики.

Принятию универсальной Методики может предшествовать одобрение её содержания и сферы действия сообществом экологов, экономистов, юристов. Конкретная форма такого одобрения существует в практике других стран. Например, в Германии акты гражданско-правового регулирования не могут быть приняты законодателем, если они предварительно не получили положительной оценки на съезде юристов (см. [4]). Правительство РФ в данном случае должно выступать тем самым органом, который принимает данный акт, вводит его в действие и придаёт юридическую силу, тем более что практика принятия именно методик высшим исполнительным органом страны сегодня накоплена¹.

2. *Характеристика универсальной Методики как правового акта.* Данная Методика должна позиционироваться как правовой акт. Сложнее ответить на вопрос о том, следует ли его считать нормативным. Обычно методики и близкие им акты в правоведении оценивают как акты рекомендательного характера, не содержащие обязательные для исполнения предписания (см. [5, с. 436] и т. п.). Однако в современном правоведении сами нормы права дифференцируются в довольно широком диапазоне: от охранительных, с требованием определённого поведения, до декларативно-дефинитивных, где обязывающий характер выражен весьма слабо (см. [6, с. 275] и др.). Для норм права характерна абстрактность, всеобщность, отсутствие определённого адресата, направленность на урегулирование предстоящего поведения. Вряд ли правила в рассматриваемой Методике обладают такими качествами – в этом смысле они ближе к нормам-рекомендациям. Методика предназначена не для регулирования общественных отношений, а для оптимизации порядка применения мер ответственности, то есть она является актом, обязательным для процесса правоприменения. В этой

¹ Методический компонент всегда присутствовал в работе Правительства, что связано с задачей организации и планирования. На современном этапе Правительство РФ принимает немало методик различного характера: это методики кадастровой оценки земель, методики в сфере бюджетных отношений, оплаты жилищно-коммунальных услуг отдельным категориям граждан и т. д.

связи мы считаем значимым выделить и обеспечить иное: обязательным следует признать само применение предписаний Методики всеми лицами, в том числе судами.

Это должен быть правовой акт именно федерального значения. Иногда федеральные органы государственной власти допускают, чтобы соответствующие правила дополнялись региональными органами государственной власти и управления. Так, Постановлением Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 515 (I), установившим таксы за вылов и уничтожение водных биологических ресурсов, предусмотрена возможность утверждать таксы исходя из местных условий и с учётом региональных особенностей. Ряд субъектов РФ воспользовались этим правом. Мы полагаем, что предоставление субъектам РФ права влиять на размер возмещения вреда должно быть сохранено, но исключительно в рамках единых методологических подходов и только для коррекции величины такого вреда с учётом местных (локальных) особенностей, специфики расчёта, на которую, в частности, могут повлиять условия произрастания (размножения) объектов природы. Одним из вариантов решения этой проблемы может быть допущение поправочных коэффициентов к заранее установленным величинам (в рамках единой методики).

3. *Сфера действия универсальной Методики.* Данная Методика должна быть предназначена для расчёта размера вреда как меры гражданско-правовой ответственности. Действие её не должно распространяться на расчёт обычной платы за загрязнение окружающей среды, а также подсчёт ущерба в иных целях.

4. *Терминологическая специфика Методики.* Чтобы быть эффективной, Методика должна опираться на правовую терминологию, основанную на правовых традициях. В ряде действующих методик данное положение нарушено. Например, относительно новой является методика определения размера вреда, который может быть причинён жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнических сооружений предприятий топливно-энергетического комплекса, от 29 декабря 2003 г. Вероятнее всего, в её разработке принимали участие специалисты инженерного состава, хорошо разбирающиеся в технических вопросах, однако в практической применимости данной методики есть основания сомневаться, поскольку даже в терминологии имеются существенные недостатки, которые, безусловно, свидетельствуют о некачественной юридической экспертизе. Так, владелец гидротехнического сооружения определяется как «собственник». Помимо существующего понятия «реальный вред» выделяется непонятный «вероятный вред» или даже «социальный вред» и т. п. Конечно же, значение данной методики с практической точки зрения будет минимальным.

5. *Учёт средств, необходимых для восстановления прежнего имущественного положения.* Одним из специфических вопросов возмещения вреда окружающей природной среде является учёт расходов, обеспечивающих воспроизводство природных ресурсов (например, восстановление вида животных), или иных действий, которые обычно в других случаях причинения вреда не требуются. Чаще всего в качестве средства такого учёта в разработанных методиках используются повышающие коэффициенты.

Например, к размеру обычной платы на практике часто применяется способ кратности размера вреда. Так, ОАО «Кировские коммунальные системы» обратилось в Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа с кассационной жалобой, полагая, что суды предшествующих инстанций неправильно определили размер причинённого вреда из-за выброса заявителем сточных вод в реку Вятку. Кассационный суд отказал в удовлетворении жалобы и обратил внимание, что в соответствии с методикой исчисления размера вреда, причинённого водным ресурсам, действовавшей в тот период, при определении вреда сравнивается «превышение фактической концентрации загрязняющих веществ в сточных водах над установленной предельно допустимой концентрацией», при этом повышающий коэффициент принимается в размере 10 (II).

Безусловно, при таком определении реальный вред и вред возмещаемый могут и не совпасть, но данный путь позволяет решить проблемы, он относительно апробирован, и его следует сохранить как общий подход к установлению суммы возмещения для многих ситуаций в рассматриваемой сфере (в частности, для актов загрязнения).

6. *Учёт иных санкций, платежей, действий при определении размера вреда.* Суммы, представляющие собой штрафы и компенсационные платежи, применяемые в сфере природопользования, отличаются по своей природе и направленности от возмещения убытков. Например, если учитывать и взыскивать обычные платежи за нормативные или сверхнормативные сбросы вредных веществ, то фактический вред окажется не полностью возмещённым. Что же касается применения мер штрафного характера (например, административно-правовых санкций), то и они, конечно, обладают компенсационными свойствами, но изначально направлены на решение задач превенции и наказания. Впрочем, на наш взгляд, законодатель вполне может допустить, что такие суммы в заранее определённых случаях учитываются в составе убытков, подлежащих возмещению.

На практике встречаются случаи, когда причинителем вреда добровольно выплачиваются суммы или совершаются действия, направленные на нейтрализацию последствий нарушения. В данных обстоятельствах стоимость заранее принятых мер, безусловно, должна включаться в общую сумму компенсации вреда. Рассмотрим пример. Унитарное предприятие «С.» произвело аварийный сброс нефтепродуктов через дренажный коллектор в акваторию реки Невы. В ходе рассмотрения дела в кассационной инстанции (III) по иску регионального управления Росприроднадзора на ответчика была возложена обязанность возместить вред на основании заключения эксперта. Однако было определено, что ответчик уже провёл работы, связанные с очисткой акватории, на сумму, вдвое превышающую размер вреда, чем установлено в заключении эксперта. В результате кассационная инстанция признала, что взыскание с предприятия «С.» предъявленной суммы «повлекло бы за собой двойную меру ответственности», а поскольку проведённые работы представляют собой действия по фактическому возмещению вреда, то в удовлетворении жалобы было отказано.

7. *Приоритет требований фактического возмещения вреда (в натуре).* В действующем законодательстве сложно решается вопрос о приоритете требований фактического возмещения вреда (в натуре). Представляется, что данный приоритет наиболее полно обеспечивает достижение основной цели –

восстановления прежнего положения, существовавшего до нарушения. На наш взгляд, приоритет возмещения вреда в природе необходимо закрепить в универсальной Методике определения вреда.

К сожалению, уполномоченные органы государства по охране окружающей среды, выступающие истцами в таких делах, зачастую не соглашаются с предложением ответчика возместить вред в природе. Так, Костромской комитет по охране окружающей природной среды предъявил в арбитражный суд иск к Кадыйскому леспромхозу о возмещении вреда, причинённого в результате свалки древесных отходов в водоохранной зоне реки Вотгань [2, с. 90]. Ответчик возражал против иска, ссылаясь на то, что произвёл очистку загрязнённой территории и тем самым возместил причинённый вред в природе. Однако суд по формальным соображениям, в том числе со ссылкой на отсутствие согласия истца, исковые требования удовлетворил полностью.

Данный пример показывает, что отказ истца от возмещения вреда в природе может существенно снизить эффективность института возмещения вреда, поскольку в некоторых случаях эта форма ответственности была бы наиболее желательной. Например, в случае причинения вреда земельным и водным ресурсам в результате разлива нефти данная форма возмещения значительно ускорила бы восстановление повреждённого объекта природы.

Приведенная позиция исходит из того, что действующая редакция ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды» позволяет судам на основании материалов дела самостоятельно принимать решение о наиболее оптимальной форме возмещения экологического вреда: посредством возложения на ответчика денежных обязательств либо обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счёт его средств в соответствии с проектом восстановительных работ. В этой части природоохранное законодательство соответствует положениям ст. 1082 ГК РФ, позволяющим суду обязать лицо, ответственное за причинение вреда, возместить вред в природе (предоставить вещь того же рода и качества, исправить повреждённую вещь и т. п.) или возместить причинённые убытки.

К сожалению, как показывает арбитражная практика, упомянутая норма п. 2 ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды», предполагающая возможность возмещения вреда в природе в соответствии с проектом восстановительных работ, сконструирована таким образом, что решение суда в момент его принятия не будет обладать свойством исполнимости. Для осуществления этого решения понадобится проект восстановительных работ, разработка, согласование и утверждение которого потребуют дополнительного времени. Соответственно, можно сделать вывод, что действующая на сегодняшний день редакция п. 2 ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды» затрудняет реализацию механизма возмещения вреда окружающей среде в природе по решению суда.

Кроме того, как отмечает И.О. Краснова, экологическое законодательство не предусматривает приоритета реального возмещения вреда [1, с. 32]. Это положение следует исправить и в Методике определения вреда предусмотреть, что при прочих равных условиях возмещение вреда в природе («заглаживание вреда») должно иметь преимущество. При этом не должно быть требования,

как и полагает ряд исследователей (см. [7; 8, с. 59]), получать согласие обеих сторон процесса.

8. *Определение и фиксация основания и условий ответственности как часть Методики.* Универсальная Методика определения вреда окружающей среде должна содержать некоторые базовые правила об установлении нормативного основания ответственности, свидетельствующего о противоправности поведения, причинно-следственной связи между действием (бездействием) и причинением вреда, о вине (субъективном основании), ответственности и, наконец, об убытках (размере вреда). Тем самым будет достигнуто соединение (гармонизация) доктринально-теоретических представлений и практики их реализации в едином акте. В универсальной Методике должно быть прямо предусмотрено, что на стадии подготовки первичных документов должны фиксироваться и само основание возникновения ответственности, и условия причинения вреда.

9. *Первичная документация, отражающая факты действительности, как основа Методики.* Любой способ расчёта будет обладать доказательственной силой только в том случае, если он опирается на определённые первичные данные, непосредственно отражающие факт ущерба и его размер. По общему правилу суды тщательно относятся к исследованию фактов, свидетельствующих об ущербе, требуют таких доказательств, которые бы в приемлемой форме и убедительно подтверждали причинение вреда (например, в сфере лесопользования таким документом обычно является протокол, фиксирующий факт незаконной порубки леса).

И наоборот, отсутствие протокола даёт основание суду отказать в удовлетворении иска. Так, лесхоз областного управления обратился в Арбитражный суд с иском к акционерному обществу о взыскании неустойки в связи с нарушением лесного законодательства. Однако решением суда в иске было отказано, так как протокол о лесонарушении не составлялся, а акты освидетельствования мест порубок не могут являться основанием для привлечения лесопользователя к ответственности. Суд кассационной инстанции признал такой вывод правильным, указав, что согласно п. 64 Правил о дне проведения освидетельствования количества заготовленной древесины, мест рубок и находящихся в подсочке древостоев лесопользователь должен быть извещён письменно лесхозом или лесничеством. Если лесопользователь уклоняется от участия в проведении освидетельствования мест рубок и (или) находящихся в подсочке древостоев, освидетельствование может быть проведено лесхозом в одностороннем порядке с извещением лесопользователя о дне его проведения. Однако из материалов дела следовало, что освидетельствование было назначено на 16 мая 2000 г., а фактически проведено 23 мая 2000 г., то есть без извещения общества о дне проведения освидетельствования, без участия леспромхоза и лесника (IV).

10. *Сбалансированное соотношение полноты и относительности размера убытков.* В российском гражданском праве вполне устоялся принцип полного возмещения убытков [9], вытекающий непосредственно из ст. 15 ГК РФ. Однако эта задача не должна восприниматься как задача неременного определения всех убытков и становиться самодовлеющей. По этой причине будет уместным и правильным допускать условный расчёт убытков в случаях, когда их определение сложно или даже неосуществимо.

11. *Принцип системности и коррекция полученного результата.* Традиционный «линейный» (плоскостной) подход выявления одного виновного лица и фиксации конкретной суммы вреда в данной сфере должен смениться системной оценкой ситуации. Это должно выражаться в правилах об учёте всех факторов, отрицательно влияющих на окружающую среду, о необходимости учёта различных субъектов – как причинивших вред, так и потерпевших. Связана с этим подходом и отчасти апробированная система правил (приёмов), позволяющая уточнить уже установленную величину убытков, в том числе с учётом принятия (непринятия) всех необходимых мер по уменьшению убытков (п. 4 ст. 393, 404 ГК РФ), исключения из убытков потерь, которые пострадавшая сторона неизбежно бы понесла при отсутствии правонарушения, и т. п.

12. *Судейское усмотрение и повышение роли суда.* В условиях действия правил о диспозитивности и состязательности как основных принципах современного процесса суд следует признать довольно пассивным. По смыслу Концепции развития гражданского законодательства его роль, в том числе при принятии решений о возмещении убытков, должна возрасти. Очевидно, судебское усмотрение (см. [10, с. 90]) должно охватывать и сферу определения, выбора того или иного подхода к расчёту убытков. Кроме того, по делам о возмещении вреда окружающей среде суду приходится часто применять нормы оценочного характера, требующие некоторых дополнительных знаний и навыков [11].

Непосредственно в Методике должно быть предусмотрено право суда самостоятельно решать вопрос о том, как именно должен рассчитываться ущерб в случаях, когда отсутствует заранее установленный подход. С другой стороны, суд (судья) не имеет права отказывать в удовлетворении требования о возмещении вреда только потому, что часть вреда не получила надлежащего подтверждения в материалах дела.

С учётом изложенного представляется правильным приступить к разработке и принятию универсальной методики определения вреда окружающей среде. Не исключаем, что такая методика может вводиться поэтапно, в том числе по итогам апробации её положений в определённых сферах деятельности, то есть применительно к отдельным природным объектам.

Summary

S.M. Sagitov. The Legal Model of a Universal Method for Environmental Damage Assessment: Significance and Construction Principles.

The article proves the necessity to create and implement the universal method for assessing environmental damage, and describes in detail its basic points and principles of development. The paper shows that this method could replace numerous institutional regulations on damage compensation and serve as a general legal basis for defining, assessing and imposing civil liability.

Keywords: method for damage assessment, environment, universal method, civil liability.

Источники

I – Постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 г. № 515 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причинённый уничтожением, незаконным выловом или добычей водных биологических ресурсов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 6. – Ст. 604.

- II – Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24 апреля 2009 г. по делу № А28-7187/2008-238/4 // Ассоциация лесопользователей Приладожья, Поморья и Прионежья. – URL: <http://www.alppp.ru/court/fas-volgo-vjatskogo-okruga/04-2009/postanovlenie-fas-volgo-vjatskogo-okruga-ot-24-04-2009-po-delu--a28-71872008-2384-sud-pe.html>, свободный.
- III – Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 18 января 2008 г. № А56-20518/2007 // Клерк.Ру. – URL: <http://www.klerk.ru/doc/101020/>, свободный.
- IV – Обзор практики рассмотрения споров, связанных с применением лесного законодательства: 2002 год // Арбитражный суд Уральского округа. – URL: <http://fasuo.arbitr.ru/node/1423>, свободный

Литература

1. *Краснова И.О.* Правовое регулирование возмещения экологического вреда // Экол. право. – 2005. – № 4. – С. 26–34.
2. *Нарышева Н.Г.* Арбитражная практика по делам о возмещении вреда, причиненного нарушением законодательства об охране окружающей природной среды // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1997. – № 5. – С. 83–90.
3. *Витрянский В.В.* Ответственность за нарушение обязательств // Хозяйство и право. – 2009. – № 4. – С. 28–34.
4. *Суханов Е.А.* Перспективы корпоративного законодательства и другие проблемы отечественного права // Закон. – 2006. – № 9. – С. 4–8.
5. Проблемы теории государства и права. – М.: Норма: ИНФАРМ, 2012. – 784 с.
6. Теория государства и права. – М.: Норма: ИНФАРМ, 2013. – 640 с.
7. Комментарий к ст. 78 Закона «Об охране окружающей среды» // ЗонаЗакона.Ру: Комментарии к законам. – URL: <http://zonazakona.ru/law/comments/art/280>, свободный.
8. *Лежнин Л.Д., Марченкова С.Н.* Использование природоохранного законодательства при разрешении экономических споров // Арбитражная практика. – 2002. – № 6. – С. 56–60.
9. *Фомичёва О.В.* Принцип полного возмещения убытков и его реализация в российском гражданском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2001. – 23 с.
10. *Папкова О.А.* Усмотрение суда. – М.: Статут, 2005. – 413 с.
11. *Лукьяненко М.Ф.* Условия формирования судейского усмотрения при применении гражданско-правовых норм, содержащих оценочные понятия // Рос. юрид. журн. – 2009. – № 5. – С. 144–155.

Поступила в редакцию
25.03.14

Сагитов Сергей Марселевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процессуального права, Казанский филиал Российской академии правосудия, г. Казань, Россия.

E-mail: smsagitov@mail.ru