

УДК 349.6.

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА: ОПЫТ ГЕРМАНИИ

А.Н. Горбачев, Я.В. Грибова

Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского

В рамках данной работы представлено исследование принятого на наднациональном уровне модельного акта Европейского союза о возмещении экологического вреда и действующего законодательства Федеративной Республики Германия, определяющего механизм возмещения экологического вреда в современных условиях. Исследуются различные аспекты проблематики возмещения экологического вреда в России и за рубежом.

Ключевые слова: экологическое законодательство; экологические правонарушения; экологический вред; принцип «загрязнитель платит»; возмещение экологического вреда.

Вопросы правового регулирования возмещения экологического вреда в современных условиях имеют очень большое значение. Н.В. Данилова отмечает в этой связи: «В эколого-правовой науке исследованию проблем возмещения экологического вреда традиционно уделяется большое внимание. Интерес обусловлен как правовым значением данного института, так и наличием проблем доктринального, законодательного и правоприменительного характера» [6, с. 3].

В этой связи следует подчеркнуть, что, как известно, 2017 год был объявлен в России Годом экологии. На специальном сайте, созданном в этой связи Минприроды России, совершенствование законодательства было отнесено к числу «Основных направлений деятельности». В рамках соответствующего направления предполагалось следующее: «В 2017 году будет осуществляться практическая реализация изменений законодательства в сфере экологии, которые разрабатывались в предшествующие годы. Изменения затронут водный, лесной, земельный кодексы России и многие федеральные законы, регламентирующие данную сферу. По этой причине 2017 станет годом экологических реформ. Произойдет совершенствование нормативно-правовых основ, регулирующих сферу экологии, и практическое применение уже разработанных норм» [8].

Примечательно, что в разделе, посвященном итогам Года экологии в России, на том же самом сайте об итогах работы по соответствующему «основному направлению» даже не упоминается – ни применительно к «Проектам Года экологии», ни собственно в разделе «Основные направления деятельности» [5]. В то же время, член Общественного совета при Минприроды России, директор по программам ОМННО «Совет ГРИНПИС», И.П. Блоков подчеркивает: «Плачевные результаты года экологии — это закономерное продолжение процесса деэкологизации практически всех сфер государственной и общественной жизни, продолжающейся последние 20 лет... В последние 20 лет отменены многие эффективные требования природоохранного законодательства... Одна из главных причин сложной, а местами катастрофической экологической ситуации в России, — это нестабильность базового законодательства» [13].

В таких условиях представляется целесообразным обратиться к позитивному зарубежному опыту правового регулирования соответствующих отношений. Среди государств, экологическое право которых является наиболее развитым, следует выделить Германию. В специальной литературе отмечается: «Большинство населения страны отличается развитым экологическим правосознанием, а проблема поддержания качественного состояния окружающей среды признается первоочередной задачей государства» [11, 29].

В то же время, так было далеко не всегда: «ФРГ была одной из самых из самых загрязненных стран мира в 60 - 70х гг. Рейн называли «сточной канавой Европы», а кислотные дожди сделали больными около 40% лесов страны. В ГДР положение было еще сложнее - больше 70% энергии здесь производилось из бурого угля - самого грязного вида топлива. На сегодняшний день ситуация изменилась к лучшему благодаря тщательно разработанной за-

конодательной базе» [12].

Здесь необходимо подчеркнуть, что государства, входящие в состав ЕС, в последнее время свое экологическое законодательство соотносят с модельными актами, принятыми на наднациональном уровне. В сфере ответственности за причинение экологического вреда таким модельным актом является Директива № 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» [1].

О.В. Меньшикова и В.В. Меньшиков отмечают: «В основу этой Директивы положены требования и положения 18 директив различных органов ЕС и более 10 международных конвенций и соглашений, она является одним из самых всеобъемлющих документов, принятых в ЕС в области охраны окружающей среды. Главная задача Директивы практическая реализация принципа «загрязнитель платит», в соответствии с которым на субъекта хозяйственной деятельности, чья деятельность явилась причиной нанесения вреда окружающей среде, возложена финансовая ответственность по его ликвидации, а также по принятию предупредительных мер» [7].

Директива устанавливает несколько принципиальных положений, среди которых необходимо отметить следующие:

- для того чтобы механизм ответственности за причинение вреда окружающей среде был эффективен, ущерб должен быть конкретным и поддаваться подсчету. Это важнейший принцип экологического права ЕС, который сближает эту отрасль права с гражданским правом.

- директива не применяется к случаям личного вреда здоровью, ущерба частной собственности или экономических потерь, которые регулируются нормами частного права. Соответственно, самим фактом своего существования Директива подтверждает двойственную частно-публичную (или гражданско-административную) природу экологической ответственности. При этом режим юридической ответственности, установленный Директивой, эксперты характеризуют как административный по своей сути (несмотря на широкое использование в документе категорий гражданского права), поскольку он предполагает активную правоприменительную деятельность государственных органов.

- в соответствии с принципом «загрязнитель платит» владелец предприятия, причинившего своей деятельностью экологический вред или создавшего потенциальную угрозу такого вреда, должен нести издержки по обязательным превентивным или восстановительным мерам. Из этого положения следует, что Директива не устанавливает приоритета форм возмещения вреда (восстановление окружающей среды в натуре или компенсация издержек).

- директива не препятствует государствам – членам ЕС вводить более строгие требования в отношении предотвращения и устранения экологического ущерба, а также принимать необходимые меры в отношении ситуаций дублирования взыскания издержек в случае, когда двойное взыскание могло стать результатом конкурирующих действий компетентных органов в соответствии с Директивой и лиц, чье имущество пострадало вследствие экологического ущерба.

В течение ближайших трех лет после принятия Директивы ее основные положения были отражены в национальное законодательство большинства государств – членов ЕС, включая Германию. Последняя с целью имплементации Директивы № 2004/35/СЕ приняла Акт, служащий для реализации Директивы Европейского парламента и Совета Европейского Союза по экологической ответственности относительно предотвращения и устранения ущерба окружающей среде [3]. П. 2 ст. 2 данного Акта дает следующее определение базового в данной сфере понятия: «Экологический ущерб – это измеримое негативное изменение в природном ресурсе или измеримое ухудшение качества такого ресурса, которое может происходить прямо или косвенно».

В случае причинения вреда окружающей среде ответственное лицо обязано, во-первых, принять меры к ограничению ущерба, и, во-вторых, провести необходимые мероприятия по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды (статья 6). Причи-

нитель вреда должен сам определить, какие мероприятия необходимо провести, и получить одобрение компетентного органа (п. 1 ст. 8), который утвердит план восстановления окружающей среды с учетом мнения всех заинтересованных лиц (п. 4 ст. 8). Все расходы несет причинитель вреда; орган публичной власти или третьи лица, самостоятельно выполнившие мероприятия по восстановлению окружающей среды, могут требовать с причинителя вреда полного возмещения своих расходов (ст. 9). Законы земель могут устанавливать исключения из правила о полной ответственности (в частности, широко обсуждается возможность освобождения от ответственности лица, причинившего вред окружающей среде в результате правомерной деятельности, то есть деятельности согласно техническим требованиям органа публичной власти, однако на федеральном уровне такого исключения не предусмотрено). Размер ответственности не ограничен ни минимумом, ни максимумом.

При этом действует принцип полного возмещения вреда: окружающая среда должна быть приведена в состояние, существовавшее до нарушения, а если это невозможно, то должны быть приняты дополнительные меры, позволяющие добиться максимального положительного эффекта (например, восстановление окружающей среды на другом загрязненном участке, приобретение или создание аналогичного природного объекта взамен загрязненного и т.п.).

Акт устанавливает, что положения об ответственности в других законах, регулирующих причинение вреда окружающей среде, продолжают действовать. Это означает, что выполнение обязанности по восстановлению окружающей среды само по себе не освобождает причинителя вреда от ответственности перед собственниками объектов, пострадавших в результате загрязнения, или иными лицами, которые понесли убытки. Такая гражданско-правовая ответственность возможна на основании Германского гражданского уложения. Также в Германии продолжает действовать Закон об экологической ответственности 1990 года [2] который регулирует только причинение экологического вреда, выразившегося в нарушении гражданских прав. В отличие, например, от норвежского Акта о контроле над загрязнением, специальный закон в Германии не создает особого режима ответственности за экологический вред, а призван лишь дополнить существующий гражданско-правовой режим. Считается, что вред окружающей среде опосредует вред частным, прежде всего имущественным, интересам. Если же вред причинен природным ресурсам, не находящимся в частной собственности, действуют публично-правовые нормы.

Если вред окружающей среде выражается в негативном влиянии на не поддающееся оценке благо, такое как биологическое разнообразие, природный ландшафт, эстетические качества окружающей среды, ущерб в своей основе остается имущественным, но компенсация за экологический ущерб (ущемление прав неопределенного круга лиц) тоже может быть присуждена.

В параграфе 16 Закона об экологической ответственности предпринята попытка учета особой внеэкономической ценности природных ресурсов, поскольку для собственников природных ресурсов размер компенсации не ограничен рыночной стоимостью объекта: «Если ущерб имуществу сопряжен с каким-либо ухудшением природы или ландшафта, и если потерпевшая сторона восстанавливает состояние, которое существовали бы, если бы такое ухудшение не произошло, то подпункт (1) ст. 251 Гражданского уложения применяется при условии, что любые расходы, необходимые для восстановления предыдущего состояния, не считаются несоразмерными только потому, что они превышают стоимость имущества». В то же время, принципы разумности и пропорциональности продолжают действовать в подобных случаях: лицо, ответственное за причинение вреда окружающей среде, вправе ограничиться выплатой компенсации в тех случаях, когда восстановление в натуре невозможно или непропорционально дорого в сравнении с нанесенным ущербом.

Возмещение экологического вреда возможно двумя путями: устранение последствий нарушения (очистка), с одной стороны, и восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с другой стороны. В некоторых случаях сложно провести различие между этими двумя категориями, хотя принципиально они отличаются тем, что очистка производится бо-

лее оперативно, но предполагает только удаление загрязняющего вещества, тогда как восстановление окружающей среды означает полное восстановление.

В специальной литературе отмечается: «Немецкое регулирование характеризуется стремлением к конкретизации размера вреда: на законодательном уровне установлено, что экологический ущерб должен быть измеримым – измеримым не условно, а в каждом конкретном случае. Целью возмещения вреда окружающей среде является восстановление ее нарушенных свойств, а в случаях, когда это невозможно – предоставление замены утраченного природного ресурса. Законодательство ориентировано на проведение восстановительных мероприятий самостоятельно причинителем вреда под контролем уполномоченного органа публичной власти» [10].

В Германии режим ответственности за причинение вреда окружающей среде, имеет компенсационную, а не карательную природу. Убытки рассчитываются исходя из фактического ущерба с тем, чтобы восстановить состояние, существовавшее до нарушения, штрафные санкции сверх возмещения вреда, как правило, не взыскиваются. В любом случае, штрафные санкции подчинены действию принципов разумности и пропорциональности. При этом, даже в том случае, когда причинитель не принимает непосредственного участия в процессе приведения поврежденного природного объекта в первоначальное состояние, он обязан компенсировать не только затраченные на это суммы, но и иные убытки, в том размере, который был установлен.

В то же время, ст. 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрено: «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».

Таким образом, в российском законодательстве закреплён таксовый метод возмещения экологического вреда. При этом судебная практика не просто приняла этот метод, а предлагает его теоретическое обоснование. В качестве характерного примера можно привести Определение Верховного Суда РФ от 20.05.2003 № КАС03-179, в котором говорится буквально следующее: «Таксы же, в свою очередь, являются условными единицами оценки затрат, понесенных в связи с восстановлением нарушенного состояния окружающей среды, с учетом не только стоимостного выражения непосредственного объекта нарушения, а также с учетом экологического вреда, причиненного природной среде, т.е. полностью компенсирующее отрицательное воздействие на природу» [4]. В то же время, таксовый метод (как и его теоретическое обоснование) был разработан еще в советский период. Один из основоположников отечественного экологического права В.В. Петров определял таксы следующим образом: «суррогат издержек на восстановление окружающей среды» [9, с. 154].

Не подвергая сомнению саму по себе обоснованность использования таксового метода в современных политико-экономических условиях, представляется достаточным указать на очевидную невозможность соблюдения законодательно закреплённого требования целевого использования бюджетных средств. Ст. 38 Бюджетного кодекса РФ применительно к соответствующему принципу бюджетной системы РФ устанавливает следующее: «Принцип адресности и целевого характера бюджетных средств означает, что бюджетные ассигнования и лимиты бюджетных обязательств доводятся до конкретных получателей бюджетных средств с указанием цели их использования». Взысканные с использованием таксового метода средства направляются в бюджет, однако механизм направления их на возмещение экологического вреда отсутствует. В этой связи представляется более целесообразным не реанимировать устаревшей юридической конструкции, а адаптация передового зарубежного опыта.

Список литературы

1. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004

on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage - [Электронный ресурс] режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0035> (дата обращения: 26.02.2018).

2. Environmental Liability Act of 10 December 1990 - [Электронный ресурс] режим доступа: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_umwelthg/englisch_umwelthg.html (дата обращения: 26.02.2018).

3. Act serving to implement the Directive of the European Parliament and of the Council on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage - [Электронный ресурс] режим доступа: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Strategien_Bilanzen_Gesetze/uschadg_en.pdf (дата обращения: 26.02.2018).

4. Определение Верховного Суда РФ от 20.05.2003 № КАС03-179 // СПС КонсультантПлюс.

5. Год экологии в цифрах и фактах - [Электронный ресурс] режим доступа: <http://ecoyear.ru/numbers-and-facts/> (дата обращения: 26.02.2018).

6. Данилова Н.В. Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2015. № 3. С. 3 - 6.

7. Меньшикова О.В., Меньшиков В.В. Экологическая ответственность и экологическое страхование // Электронное периодическое издание «Вестник Международной академии наук. Русская секция». 2012. № 2. - [Электронный ресурс] режим доступа: <http://www.heraldrsias.ru/online/2012/2/233/> (дата обращения: 26.02.2018).

8. О Года экологии в Российской Федерации - [Электронный ресурс] режим доступа: <http://ecoyear.ru/about/> (дата обращения: 26.02.2018).

9. Петров В.В. Экология и право. - М.: Юридическая литература, 1981. – 229 с.

10. Сравнительно-правовое исследование института ответственности за причинение вреда окружающей среде в российском и зарубежных правовых порядках - [Электронный ресурс] режим доступа: [http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Litigation_Treinings/Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_\(IPPP\)_2014-09-07%20\(1\).pdf](http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Litigation_Treinings/Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_(IPPP)_2014-09-07%20(1).pdf) (дата обращения: 26.02.2018).

11. Сурилова Е.А. Сравнительное экологическое право. Учебное пособие. — Одесса: Юридична література, 2005. - 104 с.

12. Тыщенко А.Ю. Направления экологической политики Германии в XXI веке - [Электронный ресурс] режим доступа: <https://www.rae.ru/forum2011/132/899> (дата обращения: 26.02.2018).

13. Экоактивисты подвели неутешительные итоги Года экологии - [Электронный ресурс] режим доступа: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/blogs/green-planet/blog/60868/> (дата обращения: 26.01.2018).

Сведения об авторах

Горбачев А.Н. - кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой земельного, трудового и экологического права ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского», agorbachew@gmail.com

Грибова Я.В. - студентка 2-го курса юридического факультета ФГБОУ ВО «Брянский государственный университет имени академика И.Г. Петровского», yana.gribowa2018@yandex.ru

UDK 349.6.

ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE REMEDYING OF ENVIRONMENTAL DAMAGE: THE EXPERIENCE OF GERMANY

A.N. Gorbachev, Y.V. Gribova

Within the framework of this work, a study of the model act of the European Union on remedying of environmental damage, adopted at the supranational level and the current legislation of the Federal Republic of Germany, which determines the mechanism for the compensation of environmental damage in modern conditions is presented. Various aspects of the problem of remedying of environmental damage in Russia and abroad are explored.

Key words: environmental legislation; environmental offenses; environmental damage; the polluter pays principle; remedying of environmental damage.

References

1. Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. Retrieved 26 February, 2018 from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0035>
2. Environmental Liability Act of 10 December 1990. Retrieved 26 February, 2018 from https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_umwelthg/englisch_umwelthg.html
3. Act serving to implement the Directive of the European Parliament and of the Council on Environmental Liability with Regard to the Prevention and Remedying of Environmental Damage. Retrieved 26 February, 2018 from http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Strategien_Bilanzen_Gesetze/uschadg_en.pdf
4. Opređenje Verhovnog Suda RF ot 20.05.2003 № KAC03-179 / SPS Konsultant Pljus
5. God ekologii v cifrah i faktah. Retrieved 26 February, 2018 from <http://ecoyear.ru/numbers-and-facts/>
6. Danilova N.V. Sovershenstvovanie instituta vozmeshhenija ekologicheskogo vreda // *Ekologicheskoe pravo*. 2015. № 3. С. 3 - 6.
7. Men'shikova O.V., Men'shikov V.V. Ekologicheskaja otvetstvennost' i ekologicheskoe strahovanie // *Elektronnoe periodicheskoe izdanie «Vestnik Mezhdunarodnoj akademii nauk. Russkaja sekcija»*. 2012. № 2. Retrieved 26 February, 2018 from <http://www.heraldrusias.ru/online/2012/2/233/>
8. O Gode ekologii v Rossijskoj Federacii. Retrieved 26 February, 2018 from <http://ecoyear.ru/about/>
9. Petrov V.V. *Ekologija i pravo*. - M.: Juridicheskaja literatura, 1981. – 229 p.
10. Sravnitel'no-pravovoe issledovanie instituta otvetstvennosti za prichinenie vreda okruzhajushhej srede v rossijskom i zarubezhnyh pravoporjadkah. Retrieved 26 February, 2018 from [http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Litigation_Treinings/Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvetsti_\(IPPP\)_2014-09-07%20\(1\).pdf](http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Litigation_Treinings/Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvetsti_(IPPP)_2014-09-07%20(1).pdf)
11. Surilova E.A. *Sravnitel'noe ekologicheskoe pravo*. Uchebnoe posobie. — Odessa: Juridichna literatura, 2005. - 104 p.
12. Tyshhenko A.Ju. Napravlenija ekologicheskoy politiki Germanii v XXI veke. Retrieved 26 February, 2018 from <https://www.rae.ru/forum2011/132/899>
13. Ekoaktivisty podveli neuteshitel'nye itogi Goda ekologii. Retrieved 26 February, 2018 from <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/blogs/green-planet/blog/60868/>

Author's information

Gorbachev A.N. - candidate of Juridical Sciences, associate Professor, Head of the Chair of Land, Labour and Environmental law of the Bryansk State University named after academician I.G. Petrovsky, agorbachew@gmail.com

Gribova Y.V. – the 2d-year student of the Faculty of Law of the Bryansk State University named after academician I.G. Petrovsky, yana.gribova2018@yandex.ru