

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2021.56.53.019

**Проблемы правового регулирования возмещения вреда
окружающей среде, причиненного в результате разливов нефти,
нефтепродуктов и иных опасных веществ**

Чернов Лев Владимирович

Начальник Департамента правовой защиты,
ПАО «ЛУКОЙЛ»,

101000, Российская Федерация, Москва, Сретенский бульвар, 11;
e-mail: lev.chernov@lukoil.com

Аннотация

В статье описаны наиболее актуальные проблемы правового регулирования, связанные с вопросами возмещения вреда окружающей природной среде, причиненного в результате разливов нефти, нефтепродуктов и иных опасных веществ. Выделена проблема несовершенства судебной практики по вопросу выбора способа возмещения причиненного окружающей среде вреда. Представлены предложения по совершенствованию действующего правового регулирования в сфере возмещения причиненного окружающей среде вреда. Уровень развития технологий на современном этапе представляет серьезную угрозу для окружающей природной среды, а также нынешних и будущих поколений человечества. Экологические катастрофы, произошедшие в мире за последние несколько десятилетий, убедительно доказали неспособность даже самых развитых стран в полной мере обеспечить экологическую безопасность технологических процессов. Возмещение вреда окружающей среде с учетом закрепленных на международном уровне принципов устойчивого развития является своего рода компромиссом между экономико-технологическим ростом и сохранением окружающей природной среды.

Для цитирования в научных исследованиях

Чернов Л.В. Проблемы правового регулирования возмещения вреда окружающей среде, причиненного в результате разливов нефти, нефтепродуктов и иных опасных веществ // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 4А. С. 140-145. DOI: 10.34670/AR.2021.56.53.019

Ключевые слова

Вред окружающей среде, экологический вред, эффективность возмещения вреда, возмещение вреда, окружающая среда, разливы нефти и нефтепродуктов.

Введение

Обеспечение эффективного механизма правового регулирования возмещения вреда окружающей среде является в настоящее время одной из наиболее актуальных проблем российского законодательства [Боголюбов, Болтанова, Бринчук, 2017].

Несмотря на отдельные изменения, периодически вносимые в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – ФЗ «Об охране окружающей среды»), являющийся базовым источником правового регулирования рассматриваемого вопроса, особо актуальные проблемы все еще остаются нерешенными. Указанный вывод подтвердил ряд произошедших за последнее время на территории России экологических катастроф, в том числе утечка в реки Ирелях, Малую Ботиубию и Вилюй содержимого технологических водоемов в результате прорыва дамб на Иреляхском водохранилище в 2018 году, загрязнение рек Сисим и Сейба в результате прорыва дамб технологических отстойников в 2019 году, утечка в 2020 году 22 тыс м³ нефтепродуктов в реку Амбарная и другие.

В связи с рядом таких крупных аварий и инцидентов, получивших широкую общественную огласку, вопросам правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде, в том числе в результате разливов различных опасных веществ стало уделяться повышенное внимание.

Основное содержание

В последствии был разработан ряд нормативных правовых актов, целью которых являлось обеспечение оперативной локализации разливов опасных веществ и формирование эффективного механизма возмещения причиненного окружающей природной среде вреда.

В частности, была практически полностью изменена статья 46 ФЗ «Об охране окружающей среды», установившая новые требования в области охраны окружающей среды при проведении работ по геологическому изучению, разведке и добыче углеводородного сырья, а также переработке, хранении, транспортировке и реализации углеводородного сырья и произведенной из него продукции, что существенно увеличило объем обязанностей организаций, осуществляющих деятельность в указанных сферах.

Вместе с тем, эффективность механизма реализации соответствующих правовых норм вызывает обоснованные сомнения по причине противоречивого толкования введенных законом правовых категорий, таких как «продукт переработки углеводородного сырья» и «субъект контроля», которые позволяют контролирующим органам предъявлять требования о необходимости разработки плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов и наличия соответствующего финансового обеспечения, представляющего собой существенную финансовую нагрузку на предприятие, практически к любому хозяйствующему субъекту, связанному в своей деятельности с обращением или реализацией нефти, нефтепродуктов или продуктов нефтехимии.

В связи с этим, для реализации предусмотренного указанной правовой нормой механизма необходима разработка подзаконного нормативного акта, устанавливающего категории или перечень веществ и продукции, при обращении с которыми необходимо соблюдать вышеуказанные требования, а также определить более конкретные требования к кругу субъектов предпринимательской деятельности, обозначенных в качестве субъекта контроля.

Кроме того, в развитие указанной нормы права, несмотря на активную критику со стороны бизнес-сообщества на заседаниях Рабочей группы по реализации механизма «регуляторной

гильотины» в сфере экологии и природопользования от делового и экспертного сообщества с участием Минприроды России и Росприроднадзора, были разработаны правила возмещения причиненного в результате разливов нефти и нефтепродуктов вреда, которые также вступили в силу с января 2021 года.

Представители нефтяной отрасли, активно участвуя в подготовке замечаний на проект указанного нормативного правового акта, ожидали от законодателя разрешения конкуренции правовых норм статей 77 и 78 ФЗ «Об охране окружающей среды», устанавливающих в одном случае, приоритет расчета причиненного окружающей природной среде вреда на основании утвержденных такс и методик по отдельным компонентам природной среды, а в другом случае необходимость расчета причиненного вреда исходя из фактических затрат, необходимых для восстановления окружающей природной среды, на основании проектов рекультивационных и восстановительных работ. Указанное противоречие признается как учеными-правоведами, занимающимися изучением экологического права, так и специалистами, занимающимися практическими вопросами юриспруденции, ничем иным, как законотворческой ошибкой [Игнатъева, 2021].

Вместе с тем указанный нормативный правовой акт не только не решил данную проблему, но и усугубил юридическую неопределенность при расчете вреда, причиненного окружающей среде, объединив в одном пункте возможность расчета вреда как на основании такс и методик, так и исходя из фактических затрат на восстановление окружающей природной среды.

В связи с этим в отсутствие правовой определенности и стабильности судебной практики по вопросам возмещения вреда, причиненного окружающей среде, правовая защита интересов природопользователей в таких случаях преимущественно направлена на снижение размера предъявляемых требований путем оспаривания заявленных истцами доводов о площади и глубине загрязнений, выявления процедурных нарушений в действиях контролирующих органов при проведении проверок, а также недопустимости применения двойной ответственности за одно и то же правонарушение, выражающейся в возмещении вреда в денежном выражении при добровольном устранении хозяйствующим субъектом причиненного ущерба путем проведения восстановительных работ [Определение Верховного Суда Российской Федерации от 07.12.2020 № 306-ЭС20-16219 по делу № А57-8748/2019].

При этом, несмотря на предусмотренное право суда по своей инициативе, но с учетом мнения сторон спора применить такой способ возмещения вреда, который наиболее соответствует целям и задачам восстановления и охраны окружающей природной среды [Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде»], в настоящее время преобладает тенденция удовлетворения судами требований контролирующих органов о возмещении причиненного природной среде вреда в денежном выражении без учета заявляемых ответчиками требований о необходимости и готовности реально возместить причиненный вред в натуре. Следствием этого становится уменьшение мотивации организаций-природопользователей осуществлять рекультивацию нарушенных земель и восстановление иных компонентов окружающей природной среды.

Безусловно, сложный состав вреда, причиненного окружающей среде, включающий и экономическую, и экологическую составляющую [Петров, 2020], требует применения специфических способов его возмещения. В данном случае необходимо соблюдать баланс интересов различных субъектов публичных отношений, с одной стороны, направленных на реальное восстановление окружающей природной среды, но с другой – позволяющих государству, как собственнику природных объектов, получить справедливое денежное возмещение за причиненный ущерб.

При этом, взыскание только денежных средств в качестве компенсации за причинение вреда окружающей среде в настоящее время не позволяет обеспечивать восстановление окружающей природной среды, а имеет своей целью исключительно пополнение бюджетной системы. Так, по общему правилу 100% взыскиваемых средств за причинение вреда окружающей среде направляются в бюджеты по месту причинения вреда, однако в отсутствие законодательных требований о целевом использовании указанных средств реальное восстановление компонентов природной среды не происходит [Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ].

Стоит отметить, что в настоящее время разработан законопроект, предусматривающий правила распределения и целевого использования средств, поступивших в бюджеты в качестве возмещения причиненного окружающей природной среде вреда. Однако, законопроектом предполагается использование таких средств исключительно для выявления, оценки и ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, возможность направления таких средств на восстановление нарушенных компонентов окружающей природной среды в результате произошедшей аварии или иного инцидента, не предусматривается, что ставит под сомнение возможность реального восстановления окружающей среды.

Вместе с тем, как справедливо отмечает И.А. Игнатьева, в случае отказа от возмещения причиненного окружающей природной среде вреда в виде денежной компенсации существует риск сведения института возмещения причиненного вреда только до рамок рекультивации земель, что, безусловно, является проблемой упрощенного понимания возмещения причиненного окружающей среде вреда в натуральном выражении [Игнатьева, 2021].

Таким образом суд, принимая решение по вопросу о возможности возмещения вреда в натуре, должен определить, является ли принятие соответствующих мер достаточным для восстановления нарушенного состояния окружающей среды [Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49].

При этом необходимо понимать, что осуществление только работ по рекультивации также не может обеспечить в полной мере восстановление окружающей природной среды [Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20.03.2020 № АКПИ19-1029], поскольку при соответствующих нарушениях, очевидно, возникают невосполнимые или трудновосполнимые потери окружающей среды.

В данном случае наиболее рациональным подходом, позволяющим, с одной стороны, обеспечить реальное восстановление окружающей природной среды, а с другой стороны, возместить причиненный ущерб государству, как публичному собственнику природных объектов, представляется возложение обязанности на природопользователя осуществить восстановительные работы и компенсировать невосполнимые и трудновосполнимые экологические потери, расчет размера которых должен быть осуществлен соответствующими экспертами.

Заключение

Учитывая вышеизложенное, анализ нормативных положений, регулирующих вопросы возмещения вреда, причиненного окружающей среде, показал несовершенство действующего нормотворческого процесса, состояния законодательства и правоприменительной практики, необходимость решения правовых проблем с учетом баланса публичных и частных интересов, а также проведения комплексной реформы всей системы правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей природной среде.

Библиография

1. Правовое регулирование возмещения экологического вреда: науч.-практич. пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, М.М. Бринчук [и др.]; отв. ред. Н.В. Кичигин. – М.: ИНФРА-М: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. С. 17.
2. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Вести.ру: <https://www.vesti.ru/finance/article/2417855>.
4. Правила возмещения организацией, осуществляющей деятельность в области геологического изучения, разведки и добычи углеводородного сырья, а также переработку (производство), транспортировку, хранение, реализацию углеводородного сырья и произведенной из него продукции, вреда, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов, а также возмещения расходов на привлечение дополнительных сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целях осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.12.2020 № 2295 // СПС «КонсультантПлюс».
5. Игнатъева И.А. Введение в экологическое право: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2021. С. 225 – 227.
6. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 07.12.2020 № 306-ЭС20-16219 по делу № А57-8748/2019 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/bfc90bae-c727-4cd0-ad11-a7da72b0299b>.
7. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Петров В.В. Экологическое право России: учебник для вузов. С. 334 – 335.
9. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
10. Проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения исполнения собственниками объектов промышленной инфраструктуры обязанности по ликвидации причиненного вреда окружающей среде» // <https://regulation.gov.ru/projects#search=02/04/12-20/00111889&npr=111889>.
11. Игнатъева И.А. Введение в экологическое право: учебное пособие. – Москва: Проспект, 2021. С. 236.
12. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // СПС «КонсультантПлюс».
13. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09.02.2016 № 225-О
14. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 20.03.2020 № АКПИ19-1029
15. Апелляционное определение Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 07.07.2020 № АПЛ20-161 // СПС «КонсультантПлюс».

Problems of legal regulation of compensation for environmental damage caused because of oil spills, oil products and other hazardous substances

Lev V. Chernov

Head of the Legal Protection Department,
PJSC “LUKOIL”,
101000, 11, Sretensky boulevard, Moscow, Russian Federation;
e-mail: lev.chernov@lukoil.com

Abstract

The article describes the most urgent problems of legal regulation related to the issues of compensation for damage to the environment caused as a result of oil spills, oil products and other hazardous substances. The problem of imperfect judicial practice on the choice of the method of compensation for environmental damage is highlighted. The article presents proposals for improving the current legal regulation in the field of compensation for damage caused to the environment. The

level of technology development at the present stage poses a serious threat to the natural environment, as well as to current and future generations of mankind. The environmental disasters that have occurred in the world over the past few decades have convincingly proved the inability of even the most developed countries to fully ensure the environmental safety of technological processes. Compensation for environmental damage, taking into account the internationally recognized principles of sustainable development, is a kind of compromise between economic and technological growth and the preservation of the natural environment.

For citation

Chernov L.V. (2021) Problemy pravovogo regulirovaniya vozmeshcheniya vreda okruzhayushchei srede, prichinennogo v rezul'tate razlivov nefi, nefteproduktov i inykh opasnykh veshchestv [Problems of legal regulation of compensation for environmental damage caused because of oil spills, oil products and other hazardous substances]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (4A), pp. 140-145. DOI: 10.34670/AR.2021.56.53.019

Keywords

Environmental damage, environmental damage, effectiveness of damage compensation, damage compensation, environment, oil and oil product spills.

References

1. Legal regulation of compensation for environmental damage: scientific and practical. manual / S. A. Bogolyubov, E. S. Boltanova, M. M. Brinchuk [et al. N. V. Kichigin. – M.: INFRA-M: Institute of Legislation and Comparative Jurisprudence under the Government of the Russian Federation, 2017. p. 17.
2. Federal Law No. 7-FZ of 10.01.2002 "On Environmental Protection" // SPS "ConsultantPlus".
3. Vesti.ru: <https://www.vesti.ru/finance/article/2417855>.
4. Rules for compensation of damage caused to the environment, life, health and property of citizens, property of legal entities as a result of oil and oil products spills by an organization that carries out activities in the field of geological exploration, exploration and production of hydrocarbons, as well as processing (production), transportation, storage, sale of hydrocarbons and products made from it, and also compensation of expenses for attraction of additional forces and means of the unified state system of prevention and liquidation of emergency situations for the purpose of implementation of measures for elimination of oil and oil products spills, approved by the Resolution of the Government of the Russian Federation of 28.12.2020 No. 2295 // SPS "ConsultantPlus".
5. Ignatieva I. A. Introduction to environmental law: a textbook. - Moscow: Prospekt, 2021. p. 225-227.
6. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation of 07.12.2020 No. 306-ES20-16219 in case No. A57-8748/2019 // URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/bfc90bae-c727-4cd0-ad11-a7da72b0299b>.
7. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 30.11.2017 No. 49 "On some issues of the application of legislation on compensation for damage caused to the environment" // SPS "ConsultantPlus".
8. Petrov V. V. Environmental Law of Russia: textbook for universities. p. 334-335.
9. Budget Code of the Russian Federation of 31.07.1998 No. 145-FZ // SPS "ConsultantPlus".
10. Draft Federal Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in terms of Ensuring that Owners of Industrial Infrastructure Facilities Fulfill their Obligations to eliminate damage to the Environment" // <https://regulation.gov.ru/projects#search=02/04/12-20/00111889&npa=111889>.
11. Ignatieva I. A. Introduction to environmental law: a textbook. - Moscow: Prospekt, 2021. p. 236.
12. Resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 30.11.2017 No. 49 "On some issues of the application of legislation on compensation for damage caused to the environment" // SPS "ConsultantPlus".
13. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 225-O of 09.02.2016
14. Decision of the Supreme Court of the Russian Federation No. AKPI19-1029 of 20.03.2020
15. Appeal ruling of the Appeal Board of the Supreme Court of the Russian Federation No. APL20-161 of 07.07.2020 // SPS "ConsultantPlus".