

ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Н. Г. Жаворонкова,*

В. Б. Агафонов**

Правовые проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в сфере недропользования

Аннотация. В статье содержится анализ действующего законодательства в области возмещения прошлого (накопленного) вреда, причиненного окружающей среде при пользовании недрами; выявляются пробелы правового регулирования в данной сфере, основными из которых являются отсутствие базового нормативного правового акта, регулирующего порядок возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда, методик выявления, учета и оценки прошлого экологического ущерба, связанного с хозяйственной деятельностью недропользователей, отсутствие единой систематизированной информационной базы об объектах/источниках экологического вреда, о территориях, загрязненных в результате хозяйственной деятельности пользователями недр.

Ключевые слова: прошлый (накопленный) экологический вред, недропользование, экологический ущерб, экологическая реабилитация территорий, деградация природной среды.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.62.1.085-092

Вопросы, связанные с возмещением прошлого (накопленного) экологического вреда, в юридической литературе обсуждаются с 1999 года¹, однако до настоящего времени в науке экологического

права не выработано единого концептуального подхода к решению данной проблемы. Существенно различаются теоретические подходы к пониманию сущности и специфики отношений в области возмещения на-

¹ См.: *Вылегжанина Е. Е.* Кто несет ответственность за прошлый экологический ущерб? // Журнал российского права. 1999. № 5/6 ; *Васильева М. И.* Правовое обеспечение экологической политики. Приоритетные направления. М. : Институт устойчивого развития Общественной палаты РФ : Центр экологической политики России, 2011. С. 23 ; Правовые проблемы возмещения прошлого экологического ущерба : науч. издание / Н. В. Кичигин, М. В. Пономарев // Экол. пр-ва. 2011. № 6. С. 40–46 ; *Хлуденева Н. И.* Дефекты в экологическом праве: понятие и виды // Журнал российского права. 2014. № 11. С. 85–95.

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2016

* *Жаворонкова Наталья Григорьевна*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[Gavoron49@mail.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** *Агафонов Вячеслав Борисович*, доктор юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[Vagafonoff@mail.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

копленного экологического вреда, а также используемая терминология (накопленный экологический вред, накопленный экологический ущерб, ущерб прошлых лет, ущерб, причиненный прошлой хозяйственной деятельностью, экологические обременения, пределы сверхнормативного воздействия на окружающую среду и др.).

Во многом проблемы, связанные с возмещением прошлого (накопленного) экологического ущерба, связаны с недостаточностью нормативного регулирования Федеральным законом от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»² отношений в области возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Общий порядок возмещения вреда, причиненного окружающей среде, установлен статьями 77–79 указанного Закона, вместе с тем анализ практики применения данных норм показывает наличие ряда пробелов правового регулирования, основными из которых следует назвать:

1) отсутствие законодательного закрепления понятия «экологический ущерб» и его соотношения с понятием «экологический вред», а также отсутствие понятия прошлого (накопленного) экологического ущерба. Единственным нормативным правовым актом, частично решающим данную проблему, в настоящее время является приказ Росприроднадзора от 25 апреля 2012 г. № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба»³, содержащий понятие «накопленный экологический ущерб», под которым понимается «выраженный в денежном выражении вред, причиненный окружающей среде или ее компонентам в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, в том числе в результате нарушения природоохранного законодательства, а также убытки (затраты) на ликвидацию и предотвращение отрицательных последствий на-

несенного вреда окружающей среде», однако данный документ официально не был опубликован;

- 2) отсутствие единого порядка, в котором бы определялись общие начала и условия возмещения вреда, причиненного окружающей среде и имуществу граждан в результате экологического правонарушения. Из нормативных правовых актов, регулирующих данные отношения, следует выделить лишь Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утвержденные приказом Государственного комитета по экологии РФ от 6 сентября 1999 г.⁴, при этом документ также официально не был опубликован, вследствие чего его требования носят рекомендательный характер;
- 3) необходимость актуализации существующих такс и методик возмещения вреда. Несмотря на то что экологическое законодательство содержит таксы и методики возмещения вреда в отношении практически всех компонентов окружающей среды, отдельные таксы и методики до настоящего времени не актуализированы, вследствие чего не в полной мере могут учитывать новые требования, предъявляемые к хозяйствующим субъектам, причиняющим вред окружающей среде;
- 4) проблема обеспечения реализации компенсационной функции при возмещении вреда, причиненного окружающей среде. Отмечается несоответствие расчетных сумм возмещения ущерба, получаемых при применении таксовых и калькуляционных методов возмещения вреда, действительной стоимости уничтоженного, поврежденного природного объекта, а также реальным масштабам причиненного экологического вреда. В свою очередь, натуральная форма возмещения экологического вреда очень редко применяется на практике, поскольку эколо-

² СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

гическим законодательством не установлен приоритет реального возмещения вреда, несмотря на закрепленный в статье 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» принцип приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов.

В настоящее время Минприроды РФ разработало проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)». Данный проект содержит легальное понятие «прошлый экологический ущерб», под которым понимаются «негативные изменения качества окружающей среды, вызванные загрязнением окружающей среды, утратой и истощением компонентов природной среды, возникшие в результате прошлой экономической и иной деятельности, которая осуществлялась в период времени, когда такие последствия не оценивались как способные нанести вред окружающей среде исходя из имеющегося в тот период времени уровня научных и технических знаний или если на момент осуществления такой деятельности отсутствовали требования природоохранного законодательства по запрету или ограничению негативного воздействия на окружающую среду в результате такой деятельности». Однако по результатам его рассмотрения профильными федеральными органами государственной власти данный законопроект получил отрицательные отзывы, в том числе и из-за недостаточной полноты данного определения, вследствие чего был отправлен на доработку⁵. Таким образом, в настоящее время следует кон-

статировать фактически полное отсутствие нормативной правовой базы в области возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда.

Применительно к сфере недропользования исследование проблемы возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда является особенно актуальным в связи с тем, что деятельность, связанная с добычей полезных ископаемых, приводит к необратимым последствиям, которые влекут во многих случаях разрушение естественных экологических систем и воздействует на многие компоненты окружающей среды, почву, водные объекты.

Например, только в одном Ямало-Ненецком автономном округе по результатам проведенной работы по оценке объектов накопленного экологического ущерба в целях подготовки и реализации комплекса мер, направленных на ликвидацию негативного воздействия на окружающую среду и реабилитацию загрязненных территорий, находится около 500 различных загрязненных (захламленных) участков, являющихся преимущественно наследием интенсивной производственно-хозяйственной деятельности предприятий нефтегазового комплекса. Загрязненные территории составляют около 1,5 тыс. га земель и являются зоной проживания порядка 170 тыс. человек. По предварительной оценке, на ликвидацию накопленного экологического ущерба потребуется не менее 80 млрд рублей⁶.

Аналогичная ситуация наблюдается и в других субъектах Российской Федерации в районах интенсивной добычи полезных ископаемых. Как отмечалось в Федеральной целевой программе «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014–2025 годы⁷, спецификой локализации накопленного экологического ущерба в Российской Федерации является террито-

⁵ См., например, заключение Минэкономразвития РФ об оценке регулирующего воздействия на проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» // URL: http://www.bellona.ru/files/fil_zakl.pdf.

⁶ URL: <http://правительство.янао.рф/>.

⁷ URL: mnr.gov.ru/upload/files/docs/programma_fzp.doc.

риальное распределение промышленного комплекса страны с учетом географических и природоресурсных аспектов, связанных с размещением горнодобывающей, тяжелой и перерабатывающей промышленности.

Подавляющее число таких территорий загрязнено в результате прошлой хозяйственной деятельности, связанной с недропользованием. Земельные участки, на которых расположены отвалы и хвостохранилища, как правило, являются бесхозными, принадлежали или принадлежат предприятиям-банкротам, находятся в государственной или муниципальной собственности. По данным предварительной оценки Минприроды России, наиболее проблемные с точки зрения прошлого экологического ущерба субъекты Российской Федерации — Забайкальский край, Кемеровская область, Свердловская область, Республика Саха (Якутия) и ряд других субъектов Российской Федерации.

Еще одним широко распространенным проявлением накопленного экологического ущерба в сфере недропользования являются большие площади загрязнения нефтью и нефтепродуктами, возникшие в результате добычи, транспортировки углеводородного сырья, функционирования нефтехимических предприятий и размещения складов горюче-смазочных материалов.

Основная проблема возмещения накопленного экологического ущерба в сфере недропользования также заключается в том, что не регламентирован порядок ведения учета загрязненных объектов, в том числе участков недр, не определены нормативы остаточного содержания нефти и нефтепродуктов в почвах и недрах, не сложилась единообразная практика возмещения вреда, причиненного недрам, не конкретизирован объект охраны. Нерешенные проблемы приводят к нарушению общих экологических принципов, основанных на стремлении к восстановлению и сохранению окружающей среды как экологической системы, в которой все составные элементы находятся во взаимосвязи и взаимозависимости.

Поэтому целью Федеральной целевой программы ликвидации прошлого экологического ущерба является восстановление нарушенных природных систем, подверг-

шихся негативному антропогенному и техногенному воздействию в результате прошлой хозяйственной деятельности.

Для достижения цели Программы предусматривается решение следующих задач:

- экологическая реабилитация территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба в результате прошлой хозяйственной деятельности добывающей и горно-обогатительной промышленности;
- экологическая реабилитация территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба с нефтесодержащими загрязнениями, и предотвращение появления таких объектов в будущем;
- экологическая реабилитация территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба обрабатывающей (прежде всего химической) промышленности, и предотвращение появления аналогичных объектов в будущем;
- рекультивация и экологическая реабилитация территорий крупнейших полигонов твердых бытовых отходов;
- ликвидация накопленного экологического ущерба в связи с прошлой хозяйственной деятельностью в Арктической зоне Российской Федерации и на прибрежных территориях;
- санация территорий доконвенционального уничтожения химического оружия;
- общепрограммные мероприятия (проведение экологической оценки и мониторинга реализации проектов по ликвидации накопленного экологического ущерба, разработка и внедрение информационного ресурса для ведения государственного реестра земель, в пределах которых причинен вред окружающей среде, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью).

В рамках направления по экологической реабилитации территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба в результате прошлой хозяйственной деятельности добывающей и горно-обогатительной промышленности, предусматривается реали-

зация мероприятий, направленных на разработку, совершенствование и апробацию технологий ликвидации накопленных загрязнений и переработки отходов, консервацию и рекультивацию хвостохранилищ, предотвращение угрозы затопления шахтными водами населенных пунктов, ликвидацию безхозных скважин. В рамках данного направления предполагается ликвидация 36 «горячих» экологических точек, что позволит улучшить экологические условия проживания для 2,6 млн россиян.

В рамках направления по экологической реабилитации территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба с нефтесодержащими загрязнениями, и по предотвращению появления таких объектов в будущем предусмотрены мероприятия по разработке технологий и строительству установок для обезвреживания и утилизации нефтесодержащих отходов, разработке, совершенствованию и апробации технологий биоремедиации загрязненных земель, реализации практических мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба в рамках 30 «горячих» экологических точек, оказывающих негативное воздействие на условия проживания более 4 млн россиян.

Направление по экологической реабилитации территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба обрабатывающей (прежде всего, химической) промышленности, и по предотвращению появления аналогичных объектов в будущем предполагает реализацию инвестиционных проектов по разработке и внедрению технологий переработки шламов, созданию необходимых мощностей для экологически безопасного размещения загрязнений, не подлежащих переработке, формированию индустрии переработки и использования побочной продукции угольной энергетики. В рамках направления будет обеспечена ликвидация

35 «горячих» экологических точек, оказывающих негативное воздействие на условия проживания 4,4 млн россиян.

Необходимо также отметить, что в настоящее время в российском законодательстве появляются нормы, направленные на решение перечисленных выше проблем правового регулирования в сфере возмещения вреда, причиненного пользователем недр.

Так, в соответствии с положениями статьи 51 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»⁸ постановлением Правительства РФ от 4 июля 2013 г. № 564 были утверждены Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства о недрах⁹.

Вредом в соответствии с Правилами признается «вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых, вызванный в том числе их загрязнением, затоплением, обводнением, пожарами, самовольным использованием недрами, а также нарушение свойств участка недр, вследствие которого невозможно строить и (или) эксплуатировать подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, либо вред, причиненный особо охраняемым геологическим объектам, имеющим научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение».

Приведенное определение, на наш взгляд, целесообразно улучшить с учетом положений действующего экологического законодательства.

Во-первых, необходимо учесть общее понятие вреда, причиненного окружающей среде, содержащееся в статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Так, в соответствии со статьей 1 Закона под вредом окружающей среде понимается «негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов».

⁸ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 16. Ст. 834 ; Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁹ СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3830.

Во-вторых, при определении вреда, причиненного недрам, целесообразно также учесть те результаты хозяйственной деятельности, которые влекут за собой причинение вреда в целом как экосистеме. В соответствии со статьей 77 Закона к таким результатам хозяйственной деятельности относятся: загрязнение, истощение, порча, уничтожение, нерациональное использование природных ресурсов, деградация и разрушение естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иные нарушения законодательства в области охраны окружающей среды. В вышеприведенном определении вреда, причиненного недрам, не отражаются обстоятельства причинения вреда недрам, связанные с несоблюдением или нарушением условий лицензии и проектов разработки, обустройства месторождений, с неэффективным ведением работ по геологическому изучению и использованию недр методами и способами, не обеспечивающими максимальную нефте- и газодобычу. Кроме того, при определении вреда, причиненного недрам, необходимо учитывать и то, что вред может быть причинен в результате хозяйственной деятельности по вине недропользователя при выборочной и форсированной отработке высокодебитных залежей, повлекшей необоснованные потери балансовых запасов нефти и газа; в связи с порчей месторождения, возникшей из-за нарушений условий проекта разработки месторождения, и др.¹⁰

Согласно Правилам расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства о недрах, расчет размера вреда производится Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в отношении участков недр, за исключением участков недр местного значения, в отношении которых расчет размера вреда производится уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В указанных Правилах также установлен порядок исчисления размера вреда по установленным формулам.

Несмотря на принятие данного документа, имеющего, безусловно, очень важное экологическое значение, следует констатировать, что проблема возмещения вреда (в том числе накопленного), причиненного окружающей среде в процессе хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами, далеко не решена.

В первую очередь это связано с тем, что практика применения Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства о недрах, пока еще не сложилась. Кроме того, проблемы в применении данных Правил могут также возникнуть в связи с отсутствием на сегодняшний день однозначно определенных теоретических представлений о гражданско-правовой ответственности в сфере природопользования в целом и в сфере недропользования в частности, в связи с чем в законодательстве применяются термины, содержание которых не определено. Так, в статьях 49, 51 Закона РФ «О недрах», а также в Правилах расчета размера вреда, причиненного недрам, законодатель применяет разные термины: вред, причиненный недрам; вред, повлекший утрату запасов полезных ископаемых; нарушение свойств участка недр; самовольное пользование недрами; вред, причиненный особо охраняемым геологическим объектам. При этом содержание перечисленных терминов не раскрывается, и на практике сложно определить объект, которому причинен вред.

Подводя итоги исследования сферы правового регулирования возмещения прошлого (накопленного) экологического вреда в недропользовании, следует отметить, что данная проблема в настоящее время настолько актуальна, что, пожалуй, является одной из самых принципиальных и важных для науки экологического права задач.

Эта проблема связана как с деградацией природной среды, жизнедеятельностью целых регионов, так и с инвестиционной привлекательностью страны, отдельных территорий и промышленных производств.

¹⁰ См.: Методические рекомендации по ведению государственного геологического контроля на объектах геологического изучения и добычи нефти и газа, подземного хранения газа : утв. МПР РФ 20 ноября 2000 г. // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

К проблеме возмещения прошлого (накопленного) экологического ущерба ученые и практики, экологи и экономисты обращались бесчисленное количество раз, но она настолько масштабна, что ее комплексное решение разбивается на фрагменты и конкретные объекты.

Тем не менее проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)», Федеральная целевая программа «“Ликвидация накопленного экологического ущерба” на 2014–2025 годы», иные стратегические документы федеральных органов государственной власти о необходимости ликвидации прошлого

экологического ущерба показывают возрастающее значение этой проблемы для экономики, экологии, права.

Содержание данных документов, по сути, сводится лишь к необходимости инвентаризации, кадастрового учета всех мест и объектов, где есть необходимость устранить экологический ущерб (а это прежде всего предприятия горнодобывающей промышленности, нефте- и газодобычи, переработки и т.д.), вместе с тем огромные территории, где осуществлялась и/или осуществляется добыча полезных ископаемых, находятся в зоне огромного экологического риска и требуют сложнейшей и весьма дорогостоящей процедуры реабилитации, что, в свою очередь, должно быть обеспечено соответствующим нормативным правовым регулированием.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Васильева М. И. Правовое обеспечение экологической политики. Приоритетные направления. — М., 2011.
2. Кичигин Н. В., Пономарев М. В. Правовые проблемы возмещения прошлого экологического ущерба: научное издание // Экология производства. — 2011. — № 6. — С. 40–46.
3. Вылегжанина Е. Е. Кто несет ответственность за прошлый экологический ущерб? // Журнал российского права. — 1999. — № 5/6.
4. Хлуденева Н. И. Дефекты в экологическом праве: понятие и виды // Журнал российского права. — 2014. — № 11. — С. 85–95.

Материал поступил в редакцию 10 октября 2015 г.

LEGAL PROBLEMS OF COMPENSATING FOR THE PAST (ACCUMULATED) ENVIRONMENTAL HARM IN THE SPHERE OF SUBSOIL MANAGEMENT

ZHAVORONKOVA Natal'ja Grigor'evna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

[Gavoron49@mail.ru]

123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AGAFONOV Vjacheslav Borisovich — Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

[Vagafonoff@mail.ru]

123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. *The article analyzes effective legislation in the sphere of compensating for the past (accumulated) environmental harm caused by subsoil management. In conclusion the authors reveal the gaps in legal regulation of this sphere, namely, the lack of a fundamental legal act governing the procedure of compensating for the*

past (accumulated) environmental harm, techniques of identification, assessment, and evaluation of the past environmental harm connected with economic activities of subsoil users, the absence of unified systematic data base on objects/ sources of environmental harm, and on the territories contaminated as a result of economic activities of subsoil users.

Keywords: *past (accumulated) environmental harm, subsoil management, environmental harm, ecologic rehabilitation of territories, environmental degradation*