

УДК 349.51

Ю.С. Хохлова (3 курс, каф. юриспруденции), Г.И. Гнилицкий, доц.

ИМУЩЕСТВЕННАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

С 12 января 2002 года вступил в силу Федеральный закон «Об охране окружающей среды», заменив собой Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды». Уже давно стало ясно, что старый закон, принятый более десяти лет назад, не отвечает изменениям, произошедшим в России за последнее время, не приспособлен к рыночной экономике, к новым моделям ведения хозяйства.

Сейчас трудно комментировать новый закон «Об охране окружающей среды»; взвешенный и научно обоснованный комментарий появится только через некоторое время, когда можно будет проанализировать практику его применения. Однако одна из глав Закона заслуживает особого рассмотрения. Это глава 14 «Ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и разрешение споров в области охраны окружающей среды». Некоторые положения этой главы можно считать принципиально новыми по сравнению со старым законом, однако не все проблемы, которые существовали ранее, нашли свое решение в ее нормах.

Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» выделял пять видов ответственности за экологические правонарушения: дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая и материальная (ст. 81). Однако в новом Законе закреплены следующие виды ответственности: имущественная, дисциплинарная, административная и уголовная (ст. 75). Имущественная ответственность объединяет в себе гражданско-правовую и материальную. Понятие имущественной ответственности не является новым в гражданском праве – большое количество работ советских юристов посвящены имущественной ответственности, в частности, за нарушение природоохранного законодательства. Однако в законодательстве Российской Федерации это понятие впервые закреплено в нормативно-правовом акте. И не случайно в тексте статьи 75 ФЗ «Об охране окружающей среды» именно имущественная ответственность стоит на первом месте. Конституция Российской Федерации закрепляет охрану земли и других природных ресурсов, защиту всех форм собственности, а также право граждан на благоприятную окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного экологическим правонарушением (ст. 8, 9, 42). Имущественная ответственность, регулируемая гражданско-правовым и трудовым законодательством, имеет в первую очередь компенсационную функцию, направленную на восстановление нарушенного права, независимо от того, кто является субъектом этого права – физическое лицо, юридическое лицо или окружающая среда. Раньше на первое место ставилась дисциплинарная, административная и уголовная ответственность, главной целью которой было не возмещение вреда, причиненного окружающей среде и гражданам, а наказание виновного.

Как и ранее, в Законе предусмотрена обязанность полного возмещения вреда, причиненного юридическими и физическими лицами в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды (ст. 77, 79). Как следует из текста Закона, ответственность наступает только за противоправное деяние, что соответствует общим правилам юридической ответственности. Однако, учитывая специфику экологических правоотношений, имеющих важное значение не только для государства, но и для всего человечества, более правильным, на наш взгляд, было бы ввести абсолютную (строгую) ответственность за причинение экологического вреда (такой порядок принят в США и

странах Европы). Суть строгой ответственности заключается в обязанности возмещения вреда, причиненного не только противоправными, но и правомерными действиями, например загрязнением в пределах нормативов. Однако эта концепция, к сожалению, в России не прижилась. Необходимо отметить, правда, что ст. 89 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды» предусматривала возмещение вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием окружающей природной среды, вызванного деятельностью предприятий, учреждений, организаций или граждан. Поскольку в статье не было указано, какой именно деятельностью должен быть причинен вред, создавалась возможность предположить, что не только противоправной, но и правомерной. Однако судебная практика показала, что гражданско-правовая и материальная ответственность применялась только при наличии состава экологического правонарушения, а при попытке подать иск о возмещении вреда, причиненного «правомерным» загрязнением», суд требование не удовлетворял.

Закон предусматривает два вида субъектов, которым возмещается вред, – это окружающая среда и граждане. В качестве представителей «потерпевшей» окружающей среды выступают соответствующие государственные органы. Следует отметить такую особенность – полномочием подавать иски в защиту окружающей среды наделены как Министерство природы и природных ресурсов, так и «отраслевые» органы охраны окружающей среды (земельные, лесные, водные и др.), поэтому необходима согласованность этих органов, чтобы избежать двойной подачи иска.

Особого внимания заслуживает порядок возмещения вреда окружающей среде. Согласно п.3 ст. 77 Закона, он возмещается в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков и упущенной выгоды. В настоящее время принято несколько документов, регламентирующих таксы и методики оценки вреда от уничтожения объектов животного мира, загрязнения подземных вод и др. Однако специалисты высказывают мнение, что эти таксы не соответствуют реальному ущербу, причиненному уничтожением, например, экземпляра данного биологического вида. К тому же далеко не все природные ресурсы поддаются такой «табличной» оценке. Как, например, оценивать вред, причиненный загрязнением атмосферного воздуха? Его невозможно измерить в каких-либо единицах. Такой вред можно оценивать только опосредованно, исходя из размеров вреда, причиненного другим объектам, например объектам животного или растительного мира, загрязнением воздуха. В случае отсутствия такс и методик Закон предлагает рассчитывать размер возмещения вреда из фактически понесенных убытков. Ст. 15 ГК РФ включает в размер убытков, во-первых, расходы лица, чье право нарушено, которые произведены или должны быть произведены для восстановления нарушенного права, утраченное или поврежденное имущество, а также неполученные доходы. В применении этого определения к экологическим правоотношениям выделяется несколько особенностей. Необходимо отметить, что расходы, которые должны быть произведены лицом для восстановления нарушенного права, имеют наибольший удельный вес при определении размера убытков, так как в зависимости от способа причинения вреда восстановительные мероприятия могут занимать до нескольких лет. При определении стоимости утраченного или поврежденного имущества не составляет труда вычислить рыночную стоимость объектов природного мира, находящихся в гражданском обороте (земельные участки и др.). Однако определение стоимости объектов, не включенных в гражданский оборот (например, заповедник), не представляется возможным. В этом случае возмещению подлежат лишь затраты, вложенные в улучшение и содержание этого объекта. Также необходимо помнить, что неполученные доходы, или «упущенная выгода», имеют место только в том случае, если природный объект использовался в хозяйственной деятельности и из него извлекались продукты дальнейшего потребления (например, сад или угольная шахта). Невозможно взыскивать упущенную выгоду при причинении вреда особо охраняемому природному объекту, поскольку никакой прибыли он не приносил.

Определенную проблему вызывает доказывание при возмещении вреда здоровью и имуществу граждан. Для того чтобы получить компенсацию за вред, гражданин должен доказать следующие обстоятельства: что имело место нарушение законодательства об охране окружающей среды; что имело место повреждение здоровья или имущества; наличие причинной связи между нарушением и причинение вреда; причинную связь между нарушением законодательства и деятельностью ответчика, а также подробно рассчитать и обосновать объем причиненного вреда. Если первые два элемента еще можно доказать в суде (путем представления справок из органов экологического контроля, медицинских справок о нетрудоспособности или экспертных заключений о повреждении имущества), то причинную связь и наличие причинителя вреда доказать очень сложно. На здоровье человека действует множество экологических факторов, и на практике доказать причинную связь между загрязнением окружающей среды и повреждением здоровья с высокой степенью достоверности представляет определенную трудность. Это можно сделать лишь в случаях возникновения каких-либо специфических заболеваний, связанных с каким-либо опасным производством. К тому же доказывание часто связано с проведением экспертизы, которая стоит денег, при том что риск не добиться успеха достаточно высок.

В науке давно высказывались предложения о введении презумпции экологической опасности любой хозяйственной деятельности, этот принцип закреплен в ст. 3 Закона «Об экологической экспертизе», однако судебная практика показывает, что тяжесть доказательства ложится на плечи потерпевшего, а причинитель вреда подвергает сомнению его аргументы. Именно с этими трудностями связано малое количество исков о возмещении вреда, причиненного экологическими правонарушениями. К тому же в России, как это ни печально, слабо развита юридическая помощь населению именно в сфере экологического права.

Однако в судебной практике были прецеденты не только возмещения имущественного вреда, но и морального вреда, например, в 1997 году был удовлетворен иск к ПО «Маяк», по вине которого в 1956 году произошло радиационное загрязнение местности. В 1992 году в семье, члены которой в течение двух поколений жили на зараженной территории, родился ребенок с патологией конечностей. Родители ребенка подали иск к ПО «Маяк» с требованием возмещения морального вреда, причиняемого им и мальчику его увечьем. Через пять лет после подачи суд удовлетворил иск, однако уменьшил заявленную сумму в десять раз. Это объяснимо, иначе в случае подачи дальнейших исков от потерпевших граждан крупное предприятие стало бы безнадежным должником. Здесь кроется еще одна проблема, связанная с возмещением вреда здоровью и имуществу граждан – даже если известен виновный, часто компенсация не может быть осуществлена практически. Например, для выполнения законных требований пострадавших от Чернобыльской аварии необходимы средства в размере 25% национального бюджета Белоруссии, 10-12% -- Украины и 2-3% -- России.

Среди новшеств ФЗ «Об охране окружающей среды» стоит отметить следующее. В Законе РСФСР «Об охране окружающей природной среды» было предусмотрено, в случае невозможности установления ответчика, возмещение вреда, причиненного здоровью (но не имуществу!) граждан, за счет средств государственного внебюджетного фонда. В новом Законе такого положения нет. В данном случае, как представляется, гражданин лишен права на возмещение вреда, причиненного экологическим правонарушением, установленного ст. 42 Конституции РФ.

Однако даже если можно установить организацию, которая причинила вред, то далеко не всегда возможно взыскать с нее компенсацию. В отечественном законодательстве не урегулирован вопрос возмещения «прошлого» экологического вреда, причиненного хозяйственной деятельностью. Особую актуальность этот вопрос приобрел во время приватизации и создания компаний с иностранными инвестициями. Многие авторы отмечали, что иностранных инвесторов удерживают от вложения средств в экономику России неопределенность величины затрат, необходимых для приведения промышленных процессов в соответствие с нормативами, а также возможность предъявления исков за ущерб,

нанесенный предыдущей деятельностью окружающей среде, а также здоровью и имуществу граждан. В ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации» 1997 года был предусмотрен способ приватизации – конкурс с инвестиционно-социальными условиями, в числе которых могло быть и условие возмещения экологического вреда и приведения деятельности предприятия в соответствие с экологическим законодательством. В настоящее время этот закон утратил силу. Действующий ныне закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» 2001 года содержит закрытый перечень условий, выдвигаемых при приватизации на конкурсе, и требования, связанные с соблюдением экологического законодательства, в него не входят. Возможно, законодатель счел несправедливым перекладывать грехи старого собственника на плечи нового.

Однако предприниматели выходят из положения и заполняют правовой вакуум договорными нормами. В ходе переговоров о реорганизации предприятий решаются вопросы о финансировании мероприятий по очистке территории и удовлетворении возможных исковых требований о возмещении вреда. Однако, на наш взгляд, было бы нелишним законодательно закрепить обязанность сторон регулировать эти вопросы самостоятельно. Некоторые авторы на примере зарубежного и отечественного опыта доказывают целесообразность договорного решения вопросов возмещения «прошлого» экологического вреда, но при обязательном контроле за исполнением таких соглашений со стороны государственных органов.

Таким образом, мы видим, что в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» некоторые проблемы, имевшие место при старом законе, так и не нашли своего разрешения. Экологическое законодательство требует изменения и дополнения в части, регламентирующей ответственность за нарушения законодательства об охране окружающей среды, как в плане решения чисто практических вопросов, так, возможно, с учетом специфики экологических правоотношений, и некоторых теоретических положений.