

Современные экономико-правовые механизмы предупреждения и минимизации экологического вреда*

Е. В. Новикова

Для цитирования: Новикова Е. В. Современные экономико-правовые механизмы предупреждения и минимизации экологического вреда // Правоведение. 2018. Т. 62, № 4. С. 625–639. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.403>

Решению задачи совершенствования института экологического вреда в России в направлении его предупреждения будут способствовать такие условия, как признание в правовой доктрине публично-правовой природы экологического вреда и эколого-правовой ответственности за его причинение; внедрение соответствующих лучшим мировым образцам правовых механизмов предупреждения и минимизации экологических рисков, включая управление рисками аварийных экологических ситуаций; экологическое страхование остаточных экологических рисков (обязательное, добровольное, комплексное) и другие финансовые гарантии; использование государственно-частных партнерств (концессий) и иных благоприятных инвестиционных стимулов в реализации природоохранных проектов. Автор обосновывает предложение о выделении в самостоятельный правовой режим совокупности требований в сфере экологической безопасности, установленных для обычной хозяйственной деятельности (в зарубежной практике — *normal routine operation*), отграничивая эти требования от правил, действующих при внештатных ситуациях (*emergencies*), когда такие требования различаются. Нужно определить основные понятия («внештатные ситуации», «аварийные сбросы (выбросы)», «технологические инциденты») на уровне федеральных законов, а также необходимость порядка разработки и утверждения нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих эколого-технические требования к обычной производственной деятельности и при внештатных ситуациях (если такие требования различаются). Указанные требования должны быть сформулированы с учетом наилучших зарубежных практик (в частности, последней Директивы *Seveso III*) и с участием субъектов хозяйственной деятельности, к которым будут применяться соответствующие требования. В развитых странах в силу специфики экологического вреда страхование ответственности за причинение такого вреда выделено из иных видов страхования ответственности за имущественный вред. В статье анализируется этот феномен как проявление тенденции закрепления публично-правовых аспектов экологического вреда, отдаление последнего от имущественного, возмещаемого в рамках классического деликта. Развитие экологического страхования в нашей стране сдерживается рядом факторов. Автор обосновывает рекомендации по их учету и преодолению, начиная с разработки Концепции экологического страхования как комплексного института.

Ключевые слова: экологический вред, экологическое страхование, управление рисками, аварийные экологические ситуации, экологическая безопасность, частно-государственное партнерство.

* Статья подготовлена в рамках исследовательского проекта АНО «Центр международных и сравнительно-правовых исследований» по заказу ПАО «Газпром нефть», ПАО «СИБУР Холдинг» и Банка ГПБ (АО).

Новикова Елена Владимировна — д-р юрид. наук, проф., МГУ им. М. В. Ломоносова, Российская Федерация, 119991, ГСП-1, Москва, Ленинские горы, 1; novaeco@gmail.com

Традиционно процесс совершенствования гражданско-правовой ответственности за вред окружающей среде (или экологический вред, далее также — ЭВ) затрагивал преимущественно вопросы обеспечения соразмерности последствий негативного воздействия на окружающую среду характеру деяния, причинившего вред, а также последующего поведения его причинителя. Однако на нынешнем этапе такая задача представляется чрезвычайно и искусственно зауженной: совершенствование законодательства об ЭВ необходимо все более ориентировать на развитие принципиально иных способов его предупреждения, минимизации, выявления, оценки, мер по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, а также процедур его возмещения.

С учетом мирового опыта в рамках настоящей статьи тезисно излагаются следующие возможные направления модернизации института ЭВ в России:

- теоретические подходы, опирающиеся на признание публично-правовой природы ЭВ и эколого-правовой ответственности за его причинение;
- внедрение соответствующих лучшим мировым образцам правовых механизмов предупреждения и минимизации экологических рисков, включая управление рисками аварийных экологических ситуаций;
- экологическое страхование остаточных экологических рисков (обязательное, добровольное, комплексное) и другие финансовые гарантии;
- использование государственно-частных партнерств (концессионных) и иных благоприятных инвестиционных стимулов в реализации природоохранных проектов;
- создание необходимой экономико-правовой инфраструктуры для решения проблем накопленного экологического вреда.

Смещение института возмещения экологического вреда в публично-правовое поле. Российское природоохранное законодательство постепенно приближается к общепринятому в мире пониманию: вред окружающей среде юридически *все меньше пересекается с вредом, причиненным личности и имуществу*, будучи специфичным как в аспекте причинения, так и в аспекте проявления последствий. Вместе с тем специфика вреда окружающей среде в российском законодательстве определена пока недостаточно четко, некоторые законодательные решения неполны, ошибочны и неэффективны, что приводит к нарушению ряда принципов экологического права и снижению уровня защищенности экологического правопорядка.

Давно назрела необходимость системного совершенствования законодательства и правоприменения в сфере ЭВ с учетом соответствующей наилучшей мировой практики (ЕС, США) и опыта развивающихся стран (КНР), следующих тенденции применения публично-правовых механизмов возмещения экологического вреда. Как известно, вслед за США, где уже несколько десятилетий применяются указанные механизмы¹, в Европе произошла такая же эволюция этого института.

Традиционно юридическая ответственность вообще и гражданско-правовая в частности обладают ярко выраженной компенсационной функцией, проявляющейся в возмещении убытков с целью восстановления нарушенного баланса имущественных благ. Соответствующий подход в значительной мере базируется на таком основании возникновения гражданских прав, как факт причинения вреда (ст. 8 Гражданского кодекса РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ² (далее — ГК РФ)) *какому-*

¹ См. об этом: *Кодолова А. В.* Проблемы правового регулирования ликвидации прошлого экологического ущерба // Современное право. 2014. № 7. С. 27; *Hinteregger M.* Environmental Liability and Ecological Damage in European Law. Cambridge University Press, 2008. P. 10.

² Здесь и далее ссылки на российские нормативно-правовые акты даются по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2019).

либо субъекту. Рассматривая ЭВ в рамках классического деликта, мы сталкиваемся с большими сложностями теоретического и практического характера и нагромождениями правовых фикций. Проблему субъектного состава составляет определение принадлежности права на возмещение вреда: если нарушенное благо имеет преимущественно не экономическую, а экологическую природу, иными словами, затронут публичный интерес, то, очевидно, государство презюмируется представителем потерпевшего как публично-правовой субъект в лице его специально уполномоченных органов.

Не случайно законодательство США и Евросоюза выбрало более эффективный путь: устранение ЭВ проводится в административном (внесудебном) порядке по предписаниям компетентных государственных органов с применением медиации в случае возникновения споров в рамках административных процедур. Экологический вред, причиненный частным лицам, включая физические повреждения или материальный ущерб, возмещается в гражданско-правовом порядке, в ЕС — в соответствии с национальным законодательством каждой страны-члена³. Такой подход свидетельствует о смещении правового регулирования рассматриваемого института в публично-правовую плоскость.

Также публично-правовым элементом механизма ответственности за вред окружающей среде выступают методы оценки причиненного вреда. Такой подход действует как в России, так и за рубежом⁴. Соответствующие методики в нашей стране разрабатываются и утверждаются в качестве нормативных правовых актов либо, как в США, выступают актом индивидуального применения уполномоченного государственного органа на казуальной основе.

Однако главное заключается в том, что тенденция смещения рассматриваемого института в публично-правовую плоскость дала положительный эффект с точки зрения превенции ЭВ, причем вызванного и в результате нормальной хозяйственной деятельности, и чрезвычайными ситуациями. Еще одним эффектом, как показывает мировая практика, стало существенное снижение темпов накопления негативного экологического воздействия, а также рисков экологических аварий и катастроф. Известно, что специфика ЭВ (масштабность негативных последствий, латентность, синергический эффект и др.) обусловила в большинстве развитых стран мира *перенос акцента в регулировании с возмещения вреда окружающей среде на его предотвращение*. Так, для решения данной задачи, а также в целях гармонизации законодательства стран ЕС об экологической ответственности в соответствии с принципом «загрязнитель платит» была разработана Директива № 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета Европейского союза, название которой говорит о ее нацеленности: «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий»⁵.

По законодательству ЕС понятие ЭВ применяется к определенным охраняемым законом природным объектам, среде обитания, водным ресурсам, а в определенных ситуациях — к земельным ресурсам⁶. Законодательство ЕС, в отличие от отече-

³ См. об этом: *Winter G., Jans J. H., Macrory R., Kraemer L. Weighing up the EC Environmental Liability Directive // Journal of Environmental Law. 2008. Vol. 20, no. 2. P. 163.*

⁴ См. об этом: *Hinteregger M. Op. cit. P. 12.*

⁵ Доступна в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.03.2019).

⁶ Сопоставительный экспертный анализ российского законодательства и законодательства ЕС также показывает, что Директива № 2004/35/СЕ не применяется в отношении вреда, причиненного атмосферному воздуху, озоновому слою, околосемному атмосферному пространству, а также недрам. При этом экологический ущерб может включать, например, вред, причиненный загрязнением атмосферного воздуха, но только в случае, если такое загрязнение причиняет ущерб воде, почве, охраняемым видам или естественным средам обитания. В отношении земельных ресурсов

ственного, охватывает вред не всем природным ресурсам. Охрана большинства видов животных и растений и ареалов их обитания связана с другими нормативными правовыми актами — Директивой Европейского союза от 02.04.1979 № 79/409/ЕС по охране диких птиц⁷ и Директивой Европейского союза от 21.05.1992 № 92/43/ЕЭС по охране природных местообитаний и диких видов фауны и флоры⁸.

В США и ЕС экологическое законодательство и практика его применения прямо нацелены на предотвращение ЭВ и устранение его последствий преимущественно путем восстановления окружающей среды. В отечественном законодательстве не закреплен соответствующий приоритет. Более того, в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (ч. 1 ст. 77 и ч. 3 ст. 78), по-видимому ошибочно, попали взаимоисключающие нормы, препятствующие даже формальному определению приоритета в способе возмещения ЭВ. Определено лишь то, что цель правового регулирования ЭВ состоит в возмещении причиненного окружающей среде вреда в полном объеме, как правило, в денежном выражении. Разъяснения высших судебных органов, включая последнее Постановление Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде», очевидно, не способны устранить такой дефект в силу того, что это прерогатива законодателя.

В результате в нашей стране параллельно действуют обе формы возмещения ЭВ — восстановление нарушенного состояния природного объекта и его возмещение в денежном выражении применяются как альтернативно друг другу, так и параллельно, что распространено в случаях с рекультивацией земель.

Тем не менее сам по себе императивный характер обязательства природопользователя по восстановлению нарушенного его деятельностью состояния природного объекта и экосистем также свидетельствует о публично-правовой природе этого способа возмещения ЭВ.

Специфика ЭВ предопределяет необходимость отделить страхование ответственности за его причинение от иных видов страхования. В законодательстве ряда развитых зарубежных стран страхование ответственности за ущерб окружающей среде *выделено из страхования ответственности за имущественный вред*. Страхование защиты ответственности производителей продукции за загрязнение (*pollution product liability insurance*) не предусматривается в коммерческом полисе страхования общей ответственности.

Если дальнейшее развитие института ЭВ будет продвигаться в указанном направлении, это позволит более эффективно сбалансировать частные и публичные интересы, определить роль и разграничить ответственность субъектов правоотношений, в первую очередь государства, бизнеса как основного причинителя ЭВ, а также населения.

в Директиве существует оговорка, что загрязнение земель признается в качестве экологического ущерба только в том случае, если оно создает существенный риск здоровью человека. Согласно ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в Российской Федерации под вредом понимаются любые негативные изменения окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшие за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. В соответствии с вышеуказанной статьей объектами вреда могут выступать естественные экологические системы и природные ресурсы — компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и имеют потребительскую ценность. См. об этом: Кодолова А. В. Правовая природа ответственности за вред окружающей среде в России и Европейском союзе: сравнительно-правовой анализ // Экологическое право. 2018. № 2. С. 29–31.

⁷ URL: <http://www.rbcu.ru/information/1783/12032> (дата обращения: 01.03.2019).

⁸ Доступна в системе «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 01.03.2019).

Совершенствование требований экологической безопасности и экологизация законодательства о промышленной безопасности. Как было отмечено выше, особое значение имеет предупреждение ЭВ; сам по себе ЭВ предполагает специальные правовые подходы и особые меры его предупреждения (отличающиеся от применимых к имущественному вреду), с учетом особого общественного значения окружающей среды и ее отдельных компонентов, а также специфики ЭВ.

В России требования предупреждения ЭВ содержатся в основном в законодательстве, касающемся промышленной безопасности опасных производственных объектов, главным образом в многочисленных актах технического регулирования. Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, в том числе нефтегазового комплекса, утверждаемые Ростехнадзором, предназначены для предотвращения чрезвычайных ситуаций (взрывов, пожаров, аварий) в целях обеспечения безопасности населения и сохранности имущества, но не экологизированы, так как не вполне пригодны для предупреждения негативного воздействия на окружающую среду⁹.

Помимо этого, рассматриваемые требования рассеяны и содержатся в разнообразных подзаконных нормативно-правовых и технических актах, крайне фрагментарны¹⁰ и подчас устарели. Даже проводимая сейчас в России актуализация определенных требований не позволяет рассматривать их в качестве полноценного окончательного современного источника экологических требований и технологий. Как известно, в связи с подготовкой к переходу крупных загрязнителей на современную систему нормирования разработан 51 справочник по наилучшим доступным технологиям; эти справочники, в свою очередь, тоже должны актуализироваться.

Как показывает наилучшая зарубежная практика, подходы и принципы регулирования предупреждения причинения ЭВ должны различаться между ситуациями обычной хозяйственной деятельности и внештатными ситуациями (авариями, инцидентами, чрезвычайными ситуациями). Исключительно жесткая нормативно-правовая регламентации дополняется процедурой моделирования внештатных ситуаций самими эксплуатантами опасных объектов, стимулированием загрязнителей к тому, чтобы тщательно оценивать и предупреждать риски, минимизировать негативные последствия.

К деятельности по эксплуатации опасных объектов в развитых странах предъявляются не только обязательные требования, установленные напрямую нормативно-правовыми актами, но и требования к разработке добровольно принятых на себя эксплуатантами внутренних правил — планов (политики) предупреждения крупных аварий (*major accident prevention plans, MAPP* — в ЕС) и аналогично систем управления экологическими рисками (*environmental management system, EMS* — в США)¹¹.

В Европейском союзе подобная система установлена рядом последовательных специальных директив. Первая по времени из основных Директив — *Seveso* № 96/82/ЕС — названа по крупной технологической аварии¹². Но поскольку эта Ди-

⁹ См. об этом: *Новикова Е. В.* Экологическая безопасность: современные правовые подходы к управлению рисками // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 2019. № 6. С. 44–66.

¹⁰ Требования содержатся, например, в строительных нормах и правилах (СНиП), принятых зачастую еще в СССР. Так, правила прокладки трубопроводов предусмотрены СНиП III-42-80 «Магистральные трубопроводы». СНиП 2.05.06-85 «Магистральные трубопроводы» устанавливает требования к переходам трубопроводов через водные объекты (п. 10.2), к наземной, надземной и подземной прокладке трубопроводов, в том числе в разных природных условиях — на болотах, в скальных грунтах, на пахотных землях и пр. (п. 9, 11). URL: https://gostbank.metaltorg.ru/data/norms_new/snip/102.pdf (дата обращения: 01.03.2019).

¹¹ См. об этом: *Новикова Е. В.* Указ. соч.

¹² Последняя по времени — Директива Европейского парламента и Совета Европейского союза от 04.07.2012 № 2012/18/ЕС о контроле крупных аварий, связанных с опасными веществами,

ректива не относится к морскому нефтегазовому комплексу, некоторые ее положения послужили основой для разработки соответствующего специального Регламента¹³. В развитие Директивы применяется специальный Регламент, который отчасти выходит за рамки Директивы *Seveso*, так как содержит требование получения одобрения регулирующего органа в отношении оценки степеней риска, более жесткой проверки технических и финансовых возможностей на стадии лицензирования или мер по эвакуации и спасению работников¹⁴. В США действуют Закон 1990 г. «О предотвращении загрязнений» и Закон 1986 г. «О планировании чрезвычайных ситуаций и праве общества на информацию». Применяются также специальные правила предотвращения несчастных случаев для отдельных видов деятельности, в частности относительно недавно принятая в ЕС Директива о безопасности морских нефтегазовых операций и деятельности, связанной с установкой или подключенной инфраструктурой для разведки и добычи нефти или газа¹⁵.

В ЕС и США эксплуатация опасного объекта осуществляется с соблюдением требований предупреждения рисков аварий (управление рисками), что включает в себя: ориентир на наилучшую мировую практику, обязательный учет опыта аналогичных чрезвычайных ситуаций в мире, применение наилучших доступных технологий, расширение функции производственного контроля (самоконтроля), повышение уровня подготовки персонала, использование инструментов финансовых гарантий покрытия остаточных рисков, включая страхование (перестрахование) и др.

Согласно п. 12 Директивы № 2012/18/ЕС, на субъекты хозяйствования должно быть возложено общее обязательство по осуществлению всех необходимых мер для предотвращения крупных аварий, смягчения их последствий и по применению мер ликвидации. При наличии опасных веществ на территории предприятий в количестве выше определенного субъект хозяйствования должен предоставить компетентному органу власти достаточно информации, чтобы он смог определить предприятие, опасные вещества на нем и потенциальные угрозы. Субъект хозяйствования также должен составить и, если этого требует национальное законодательство, направить в компетентный орган власти вышеупомянутую систему внутренних обязательств МАРР для предотвращения крупных аварий, устанавливающую его общий подход и меры, включая надлежащие системы управления безопасностью, по борьбе с угрозами крупных аварий. При обнаружении и оценке субъектом угроз крупных аварий нужно также учитывать опасные вещества, которые могут образовываться во время серьезной аварии на предприятии. МАРР включает в себя периодическую отчетность обо всех произошедших за отчетный период авариях и регулярный пересмотр требований раз в несколько лет. В США эксплуатанты опасных объектов стремятся получить сертификацию своей EMS по добровольным процедурам ISO 14 000¹⁶, которые предназначены для обеспечения того, чтобы все производственные операции соответствовали экологическим и всем другим при-

изменяющая и впоследствии отменяющая Директиву № 96/82/ЕС Совета ЕС (доступна в системе «Гарант»). URL: <http://base.garant.ru/70333002/ixzz5xDdoKms0> (дата обращения: 01.03.2019)).

¹³ Регламент об обеспечении безопасности поисково-разведочных работ и добычи нефти и газа на морских месторождениях, направленный на снижение рисков крупной аварии на морском месторождении нефти или газа, расположенном в пределах территориальных вод ЕС, и смягчение последствий в том случае, если такая авария произойдет. Разработка Директивы началась после катастрофы на нефтяной платформе *Deepwater Horizon* в Мексиканском заливе в 2010 г., которая привела к крупнейшему в истории США разливу нефти.

¹⁴ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004.

¹⁵ Directive 2013/30/EU of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on safety of offshore oil and gas operations and amending Directive 2004/35/EC.

¹⁶ What is the ISO 14 000 standards series? URL: <http://asq.org/learn-about-quality/iso-14000> (дата обращения: 01.03.2019).

менимым требованиям. Применение MAPP и EMS позволило существенно снизить аварийность на опасных объектах и рассматривается экспертами в качестве лучшей практики для заимствования соответствующего опыта. Директива Seveso сумела обеспечить более эффективное предупреждение и минимизацию экологических аварий и катастроф в ЕС — с момента принятия первой версии Директивы (1982 г.) их число было уменьшено в три раза. EMS рассматривается в том числе как способ экономить бюджет, рационально используя материалы для производственных процессов, включая оптимизацию энергопотребления, а также обращение с отходами. Применение EMS образует центры прибыли, а не затрат или убытков, что привело к расширению ее использования.

Россия гармонизирует свое законодательство с указанными подходами, применяя их к аварийным разливам нефти при добыче на морских акваториях¹⁷, однако уровень аварийности пока остается высоким, поэтому предлагается их дальнейшее внедрение для эксплуатантов всех объектов повышенной экологической опасности.

Предлагается выделить в самостоятельный правовой режим совокупность требований в сфере экологической безопасности, установленных для обычной хозяйственной деятельности (в зарубежной практике — *normal routine operation*), разграничив эти требования с правилами, действующими при внештатных ситуациях (*emergencies*), когда такие требования различаются. Необходимо определить основные понятия («внештатные ситуации», «аварийные сбросы (выбросы)», «технологические инциденты») на уровне федеральных законов, а также порядок разработки и утверждения нормативных документов в области охраны окружающей среды, устанавливающих эколого-технические требования к обычной производственной деятельности и при внештатных ситуациях (если такие требования различаются).

Указанные требования нужно разрабатывать с учетом наилучших зарубежных практик (в частности, последней Директивы Seveso III) и с участием субъектов хозяйственной деятельности, к которым эти требования будут применяться.

При причинении ЭВ выполнение всех нормативно-правовых и внутренних требований по его предупреждению формально не освобождает причинителя от его возмещения. В развитых странах, в частности в США, юридическая ответственность применяется с учетом наличия вины и намерения соблюдать нормативно-правовые и внутренние требования, что оценивается и учитывается при наложении наказания, вплоть до освобождения от него, если эксплуатант принял все зависящие от него меры по предупреждению вреда. В соответствии с подходом, применяемым в США, внедрение эксплуатантом опасного объекта внутренних правил EMS учитывается административным органом или судом как обстоятельство, смягчающее или устраняющее наказуемость, так как причинитель вреда продемонстрировал намерение соблюдать высокий стандарт экологического менеджмента¹⁸.

В настоящее время в России экологические требования, нарушение которых может повлечь административную или уголовную ответственность, рассредоточены во множестве нормативных актов (в основном подзаконных), включая технические.

¹⁷ Федеральный закон от 30.12.2012 № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»». См. также: Государственное нормативно-техническое регулирование проектов на шельфе. Сентябрь, 2017 г. Санкт-Петербург. URL: http://www.rao-offshore.ru/netcat_files/userfiles/RAO-2017/6.1/Usmanov_SSPEB.pdf (дата обращения: 01.03.2019).

¹⁸ После аварии на нефтяной платформе *Deepwater Horizon* компании BP в Мексиканском заливе в 2010 г., в результате которой произошла самая серьезная нефтяная и газовая катастрофа в истории США, приведшая к гибели людей и разливу миллиардов баррелей нефти, иски о возмещении причиненного вреда, включая вред окружающей среде, были предъявлены к виновнику — компании BP (и ее сотрудникам), но не к причинителю вреда.

Бланкетный характер статей Уголовного кодекса РФ от 13.06.1996 № 63-ФЗ (далее — УК РФ) об экологических преступлениях при всех обстоятельствах содержит риск повышенной или искусственной криминализации деяний. Последняя, в свою очередь, не должна устанавливаться положениями размытого множества актов, содержащих подчас не юридически значимые, а технические нормы, включая методические документы. В структуру норм уголовного закона необходимо включать отсылки к положениям уровня федеральных законов, конкретизировав круг требований, нарушение которых влечет административную и уголовную ответственность. Подобный подход известен зарубежному законодательству: так, в США с 1977 г. действует Закон о чистоте вод (*Clean Water Act*)¹⁹.

Другую задачу традиционно составляют: повышение правовой определенности норм об административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения, более четкое разграничение оснований применения административной и уголовной ответственности, учет формы и степени вины, мотива и иных обстоятельств нарушения, помимо размера ущерба, в диспозициях и санкциях норм.

Основными критериями разграничения сегодня, как правило, выступают вид и размер экологического ущерба (гл. 8 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, а также гл. 26 УК РФ). Однако подобный подход не учитывает субъективную сторону правонарушения, включая форму и степень вины, и иные элементы состава правонарушения, диспозиции норм, устанавливающих ответственность, дублируются. Так, в ситуации, известной из Постановления Конституционного суда РФ от 02.06.2015 № 12-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 99, ч. 2 ст. 100 Лесного кодекса РФ и положений Постановления Правительства РФ «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье-нефть», природопользователь, допустивший разлив нефти, привлекался к ответственности за нарушение правил пожарной безопасности, а не за порчу земель, исходя из максимизации размера наказания.

Стимулирование развития системы экологического страхования. Добровольное экологическое страхование (далее также — ЭС) — эффективный инструмент финансового покрытия неизбежных остаточных экологических рисков, что подтверждается опытом как развитых (США), так и развивающихся (КНР) стран. При этом зарубежный опыт основывается преимущественно на добровольном, а не обязательном страховании.

Как отмечалось выше, в развитых странах в силу специфики ЭВ страхование ответственности за его причинение выделено из иных видов страхования ответственности за имущественный вред. Мы рассматриваем этот феномен как проявление тенденции закрепления публично-правовых аспектов ЭВ, отдаление последнего от имущественного, возмещаемого в рамках классического деликта.

В России же развитие ЭС и его нормативно-правовое обеспечение в необходимом объеме сдерживается рядом факторов. Экологические риски исключены из обязательного страхования ответственности за причинение вреда на опасном производственном объекте, и возможность его введения сейчас не рассматривается. Рынок добровольного ЭС отсутствует как таковой в силу ряда причин. В частности, значительный технологический износ оборудования предопределяет высокий уровень экологических рисков, а соответственно и страховых премий. Отсутствуют методики оценки экологических рисков.

¹⁹ URL: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-clean-water-act> (дата обращения: 01.03.2019).

Скорее исключение представляет собой наличие требования в законодательстве для случаев аварийных разливов нефти при добыче на морских акваториях о финансовом обеспечении предоставить один из трех возможных вариантов: банковскую гарантию оплаты, договор страхования, создание собственного резервного фонда (Федеральный закон от 30.12.2012 № 287-ФЗ). Однако стоимость использования всех трех вариантов высока (учитывая высокие кредитные ставки и ставки страховых премий), и само по себе установление такого требования недостаточно для его эффективного исполнения.

Необходима разработка ряда экономико-правовых стимулов развития рынка ЭС, включая нормативно-методическую основу (критерии опасности объектов, методики определения экологических рисков, в первую очередь рисков, наиболее типичных для конкретных видов деятельности и местностей с учетом природных условий) и экономические стимулы. Требуется нормативно-методическая основа создания страховых пулов и перестрахования в отношении экологических рисков.

Один из недостающих стимулов в Налоговом кодексе РФ — ограничение расходов на страхование, которые могут признаваться при исчислении налога на прибыль. Такая возможность признана только в целях обеспечения финансирования мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, а для иных рисков действует условие, согласно которому страхование должно выступать условием осуществления налогоплательщиком своей деятельности (ст. 263 Налогового кодекса РФ (часть вторая) от 05.08.2000 № 117-ФЗ (далее — НК РФ)).

Развитие ЭС всегда приводит к снижению аварийности, так как страховщик при заключении и исполнении договора страхования имеет возможность оценивать полноту и качество применяемых страхователем мер управления экологическим риском, соответствующим образом увеличивая или уменьшая размер платы за страхование — страховой премии. Однако для этого также нужна нормативно-методическая основа.

Одним из экономико-правовых ограничений добровольного ЭС выступает неограниченное право регресса страховщика к причинителю вреда: поскольку ЭВ возмещается субъектом хозяйственной деятельности по общему правилу независимо от вины, страхователь не заинтересован в покрытии риска хотя бы невиновного причинения вреда, так как страховщик в любой ситуации взыщет сумму страхового возмещения со страхователя. Это означает необходимость ограничения права регресса страховщика к страхователю ситуациями виновного причинения вреда или недобросовестного поведения страхователя при заключении договора страхования.

Один из показателей высокого качества любого вида страхования, в частности ЭС, — *системность отношений*, складывающихся между всеми участниками (страховщиками, страхователями, брокерами, оценщиками, аудиторами, государственными органами и др.) в силу их природы. Поэтому высокая степень внутренней зависимости участников с одной стороны и сбалансированность частных и публичных интересов с другой — залог устойчивости развития всей системы.

Создание соответствующей модели невозможно вне учета достижений мировой практики ЭС и без понимания уникальности и специфики российского страхования. Выход за границы этого коридора, а именно отступление в регулировании отношений по ЭС и правоприменительной практике от общепринятых зарубежных принципов и подходов, неадекватное понимание предпосылок внедрения этого института в российский правовой контекст, неизбежно приведет к буксировке развития ЭС как важнейшего элемента механизма предупреждения ЭВ, обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды в целом.

До настоящего времени в России (как и в других государствах — участниках СНГ) экологическое страхование и его нормативно-правовое обеспечение в системном понимании остались несформированными, механизм специальной страховой защиты окружающей среды (далее — ОС) и ее объектов отсутствует, развитие этого института сдерживается рядом факторов, о которых говорилось выше.

Поэтому для решения вышеназванных проблем ЭС в России необходимо, ориентируясь на наилучшую практику и анализ современных мировых тенденций, приступить к *разработке системных предложений в виде современной Концепции ЭС*²⁰, включающей среди прочего:

- расширение сферы действия обязательного ЭС, включая обязательное ЭС рисков причинения ЭВ для всех промышленных объектов первого класса опасности, а также рисков ответственности в случае экологического инцидента, вызванного накопленным вредом;
- коммерческое (добровольное) ЭС как самостоятельный вид страхования, наряду с обязательным (некоммерческим) страхованием и другими финансовыми инструментами покрытия неизбежных остаточных рисков экологических аварий;
- комплексное ЭС, которое может выступать эффективным элементом управления экологическими рисками, обязательным требованием кредиторов сделок с такими объектами, как промышленные имущественные комплексы, способом покрытия ответственности за накопленный ЭВ (включая постепенный, не только внезапный), а также солидарной ответственности, способом возмещения по искам государственных органов в защиту неограниченного числа лиц в связи с загрязнением ОС;
- добровольное ЭС рисков, наиболее типичных для конкретных регионов, для чего необходимы соответствующие экономико-правовые предпосылки развития рынка коммерческого страхования;
- законодательное закрепление и стимулирование развития ЭС в отношении рисков наиболее типичных для конкретных видов деятельности;
- определение порядка разработки и утверждения методик оценки экологических рисков, инвентаризации и паспортизации источников региональных экологических рисков, критериев экологической безопасности объектов целях предупреждения рисков и компенсации потерь, что стимулировало бы инвестиции страховщиков в реализацию программ (проектов) по снижению экологических рисков;
- разработку экономико-правовых стимулов развития рынка страховых услуг, включая создание страховых фондов (пулов) на региональном уровне за счет ежегодных отчислений загрязнителей ОС, что позволило бы контролировать не только целевой расход средств, но и уровень экологической опасности на объектах хозяйственной деятельности, так как размер отчислений будет напрямую зависеть от уровня модернизации и проведенных мер по снижению экологических рисков на предприятии;
- внесение соответствующих поправок в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела», а также в НК РФ и ГК РФ.

²⁰ См. об этом: *Новикова Е. В.*: 1) Институт ЭС как элемент экологической безопасности // Экологическое право. 2018. № 6. С. 14; 2) Институт экологического страхования как элемент экологической безопасности // Там же. 2019. № 1. С. 6.

Без сомнения, развитие ЭС приведет к минимизации экологических рисков, снижению аварийности экологически опасных объектов, так как страховщик при заключении и исполнении договора страхования имеет возможность оценивать уровень потенциального экологического риска. Увеличивая или уменьшая размер платы за страхование — страховой премии, страховщик будет мотивировать природопользователя проводить экологический аудит и мониторинг, природоохранные мероприятия, внедрять систему экологического менеджмента, ликвидировать накопленный вред, применять наилучшую технологию и т. п.

Использование механизмов государственно-частного партнерства для устранения загрязнений окружающей среды. Федеральные законы от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ»; от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» не запрещают ведение природоохранной деятельности, отдельные виды проектов природоохранного назначения в них присутствуют (в частности, соответствующие соглашения можно заключать в отношении объектов обращения с твердыми коммунальными отходами). Однако любая иная деятельность за пределами установленного в этих законах закрытого перечня объектов соглашений не допускается. Для полноценного использования соглашений между публичным и частным партнерами при осуществлении природоохранных проектов необходимо расширить предметную сферу регулирования названных законов, дополнив перечень допустимых объектов соответствующих соглашений объектами размещения отходов любых видов, объектами накопленного ЭВ и подлежащими восстановлению природными, природно-антропогенными объектами, а также, в пределах определенных территорий, компонентами окружающей среды.

1 января 2017 г. вступили в силу изменения Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», которыми признано существование накопленного экологического вреда, т. е. вреда окружающей среде, который причинен ранее и остался неустранимым. Разработанный проект федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба на 2014–2025 годы»²¹ вошел в качестве подпрограммы в государственную программу «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы». В целом по стране загрязняющие вещества промышленного происхождения в значительных количествах обнаружены на десятках тысяч гектаров, что делает непригодными к использованию значительные площади земель, поверхностных и подземных вод практически в любых хозяйственных целях; численность населения, подверженного негативному воздействию, исчисляется десятками миллионов человек²².

Проблема прошлого экологического вреда существовала или существует практически во всех развитых странах. Так, в Германии насчитывается 50 тыс. участков загрязненной земли, в Нидерландах — 100 тыс., в Дании — до 10 тыс., в США — превышает 240 тыс. В Великобритании площадь загрязненных территорий достигает 200 тыс. гектаров. Именно поэтому ликвидация накопленного вреда сегодня входит в число приоритетных задач развитых стран Европы и Северной Америки в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Изменилась экологическая политика КНР, которая содержит беспрецедентные по своей жесткости меры. За последние 20–40 лет в этих государствах созданы и развиваются нормативно-правовые базы, регулирующие процессы ликвидации накопленного

²¹ URL: www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/programma_fzp.doc (дата обращения: 01.03.2019).

²² Перечень объектов накопленного вреда окружающей среде, включенных в государственный реестр, пополнился // Управление природных ресурсов и особо охраняемых природных территорий. URL: <https://dproos.nso.ru/news/2258> (дата обращения: 01.03.2019).

вреда, разрабатываются и внедряются информационные схемы и технологии, осуществляются специальные зеленые программы (федеральные, региональные или отраслевые — в зависимости от степени важности задач и природно-климатических условий территорий²³), государства стимулируют проекты зеленых облигаций²⁴.

Одним из возможных решений может быть подход, применяемый в США, где субсидии природоохранного назначения выдаются преимущественно на устранение накопленного экологического вреда²⁵. Устранение накопленного ЭВ осуществляется посредством государственно-частного партнерства. Так, в США осуществляется проект восстановления экосистемы залива Чесапик (штаты Мэриленд, Пенсильвания, Вирджиния, федеральный округ Колумбия). Экологическое состояние залива было существенно нарушено сбросом сточных вод из населенных пунктов и размещением сельскохозяйственных отходов. Частный партнер получил право лесозаготовок на отведенных для этого участках территории проекта.

Успешный опыт имеется в Канаде, где в Ванкувере посредством государственно-частного партнерства на крупнейшем полигоне отходов осуществляется комбинированное производство тепловой и электрической энергии (энергетическая утилизация отходов). Вместо финансирования расходов на сжигание свалочного газа в настоящее время власти города получают чистый доход в размере 150 тыс. долларов США в год, созданы новые рабочие места, сократилось потребление природного газа и выбросы парниковых газов. При этом городской муниципалитет не производит выплат частным партнерам, но гарантирует поставку газов из органических отходов в течение 20 лет в соответствии с соглашением²⁶.

В России государство принимает на себя бремя финансирования ликвидации накопленного ЭВ только в отношении объектов, включенных в соответствующий государственный реестр (Постановление Правительства РФ от 04.05.2018 № 542 «Об утверждении Правил организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде») и признанных приоритетными. Проект работ по ликвидации накопленного вреда разрабатывается, и такие работы выполняются в соответствии с законодательством о закупках для государственных и муниципальных нужд, т. е. финансируются полностью за счет соответствующих бюджетов и в строгих рамках законодательства о публичных закупках.

Что касается объектов накопленного ЭВ, не включенных в реестр или не признанных приоритетными, то источники финансирования и порядок устранения вреда таких объектов в российском законодательстве не определены. Инвентаризация подобных объектов недостаточна для устранения вреда.

Ни государству или муниципальным образованиям, ни хозяйствующим субъектам не под силу в одиночку устранить накопленный ЭВ. Необходимо учесть зарубежный опыт, где эта проблема решается совместными усилиями государства, муниципалитетов и природопользователей с применением экономических стимулов и

²³ См. об этом: Соловьянов А. А., Чернин С. Я. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде в Российской Федерации. М., 2017.

²⁴ См. об этом: Принципы устойчивого развития в деятельности финансовых институтов развития и международных организаций. URL: http://www.veb.ru/common/upload/files/veb/analytics/sd/2016_3_12.pdf (дата обращения: 01.03.2019).

²⁵ Superfund Task Force Final Report // United States Environmental Protection Agency. URL: <https://www.epa.gov/superfund> (дата обращения: 01.03.2019).

²⁶ См. об этом: Смит А. Основные принципы и практические подходы к ГЧП в целях развития экономической инфраструктуры: примеры из ключевых отраслей. URL: http://economy.gov.by/uploads/files/002700_686674_8.pdf; https://studwood.ru/1490354/pravo/samoe_vazhnoe_v_gosudarstvenno-chastnom_partnerstve_-_partnerstvo (дата обращения: 01.03.2019).

с распределением обязанностей на основе гибких инструментов публично-частного партнерства²⁷.

Опыт зарубежных стран (США, Канада, Китай) показывает, что для содействия заключению и исполнению соглашений о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве в природоохранной сфере создаются специализированные государственные органы и организации (юниты)²⁸. Это же представляется необходимым и в России. Такие юниты должны содействовать заключению и сопровождению природоохранных соглашений, в том числе в части формирования потенциальных объектов соглашений, привлечения внешнего финансирования, получения государственных и муниципальных услуг, контроля за исполнением соглашений.

При приватизации государственного и муниципального имущества на частного собственника возложены обязанность проведения экологического аудита и бремя устранения выявленных загрязнений. Однако подобное решение осталось декларативным. Учитывая объемы экологических рисков, связанных с устранением накопленного ЭВ и возникших до приватизации, подобное решение представляется неэффективным: без содействия публично-правовых образований практическая вероятность самостоятельного устранения накопленного вреда частным собственником крайне низка.

Зарубежной практике известен иной подход: в ходе правовой реформы в Республике Казахстан в Указе Президента «О приватизации», имеющем силу закона, был закреплен подход²⁹, согласно которому частный собственник становился ответственным за ЭВ, возникший, когда объекты находились в публичной собственности, только с его согласия и в пределах, определенных договором. Ответственность за ущерб, причиненный окружающей природной среде и здоровью населения в результате хозяйственной деятельности, предшествующей приватизации, несет государство.

Схожий подход предлагается закрепить в российском законодательстве, установив возможность заключения соглашения о распределении обязанностей при устранении экологического вреда, причиненного до приватизации, между публично-правовым образованием — прежним собственником приватизированного имущественного комплекса и хозяйствующим субъектом в виде соглашения о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве, концессионного соглашения.

Проблема неэффективности безоговорочного переложения экологических последствий предшествующей хозяйственной деятельности на частного субъекта возникает и при предоставлении в пользование участков недр, например, если на предоставленном участке недр выявлен накопленный ЭВ, возникший до предоставления участка, но возмещение вреда за счет лица, виновного в его причинении, невозможно. Решение данной проблемы также возможно в рамках соглашения публично-правового образования — собственника недр с недропользователем, а именно посредством внесения необходимых условий в лицензию на пользование недрами.

²⁷ См. об этом: *Новикова Е. В.* Накопленный вред: правовые и экономические стимулы решения проблемы // Экологическое право. 2018. № 5. С. 17.

²⁸ См. об этом: *Сазонов В. Е.* Государственно-частное партнерство в сфере образования: некоторые размышления // Экономика образования. 2012. № 4. С. 55–57. — См. также: *Садыхов А. П.* Информационно-аналитическая справка об опыте государственно-частного партнерства в КНР // Управление по планированию программ ГЧП и взаимодействию с МФО. URL: http://www.pppinrussia.ru/main/publications/foreign/inostrannnie_modeli_gchp/country/kitai (дата обращения: 01.03.2019).

²⁹ Статья 23 Закона Республики Казахстан от 23.12.1995 № 2721 «О приватизации». URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=1004037 (дата обращения: 01.03.2019).

Также нужно установить конкретные формы софинансирования публичным партнером соответствующих проектов, в частности в виде снижения платы за пользование земельными участками и иными природными ресурсами, на которых выявлен накопленный экологический вред, субсидий в виде возврата части платежей.

Статья поступила в редакцию 1 апреля 2019 г.;
рекомендована в печать 16 сентября 2019 г.

Modern economic and legal instruments for preventing and minimalizing environmental damage*

Elena V. Novikova

For citation: Novikova, Elena V. 2018. Modern economic and legal instruments for preventing and minimalizing environmental damage. *Pravovedenie* 62 (4): 625–639.
<https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.403> (In Russian)

The recognition of the legal doctrine for public-legal nature of environmental harm and environmental legal liability will facilitate solving the problems of the development of the institute of environmental harm in Russia. Conditions such as a development of legal mechanisms for the prevention and minimization of environmental risks that correspond to the best world standards, including the system of risk management of environmental emergencies; an environmental insurance of residual environmental risks (mandatory, voluntary, comprehensive) and other financial guarantees; public-private partnerships (concessions) and the other favorable investment incentives for implementation of environmental projects will aid in further solving problems. The author substantiates the proposal to allocate a set of environmental safety requirements for normal business activities (in foreign practice – normal routine operation) into separate legal regimes, delimiting these requirements from the rules for extraordinary situations (emergencies), when such requirements are different. It is crucial to define the basic concepts (“emergencies,” “emergency discharges (emissions),” “technological incident”) within Federal laws; and to determine the order of development and approval of normative documents in the field of environmental protection which establish ecological and technical requirements for the normal routine operation and for emergencies as well (if such requirements vary). These requirements should be developed in accordance with the best foreign practices, particularly in accordance with the latest Seveso III Directive, along with the participation of business to which the relevant requirements will apply. In developed countries, due to the specifics of environmental harm, liability insurance for causing such harm is separated from other types of liability insurance for property damage. This phenomenon is analyzed in the article as a manifestation of tendency to enshrine the public-legal aspects of environmental harm, the separation of the latter from the property damage compensated in the framework of the classical tort. The development of environmental insurance in our country is constrained by a number of factors. The author substantiates the recommendations for their consideration and overriding, starting with the development of the Concept of environmental insurance as a comprehensive institution.

Keywords: environmental harm, environmental insurance, environmental emergency risk management, environmental safety, public-private partnership.

References

Kodolova, Alena V. 2014. Problems of Legal Regulation of Environmental Liabilities Elimination. *Sovremennoe pravo* 7: 27–31. (In Russian)

* Performed for the research project of International and Comparative Law Research Center on request of Gazprom Neft, “SIBUR Holding”, and Gazprombank (joint stock company).

- Kodolova, Alena V. 2018. The Legal Nature of the Liability for Damage to the Environment in Russia and the European Union: Comparative Law Analysis. *Ekologicheskoe parvo* 2: 27–32. (In Russian)
- Novikova, Elena V. 2018. Accumulated Damage: Legal and Economic Inducements for Issue Resolution. *Ekologicheskoe parvo* 5: 17–21. (In Russian)
- Novikova, Elena V. 2018. An institute of Environmental Insurance as an element of the Ecological safety. *Ekologicheskoe parvo* 6: 14–20. (In Russian)
- Novikova, Elena V. 2019. An institute of Environmental Insurance as an element of the Ecological safety. *Ekologicheskoe parvo* 1: 6–10. (In Russian)
- Novikova, Elena V. 2019. Environmental Safety: Modern Legal Approaches to Risk Management. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Series 11: Law* 6: 44–66. (In Russian)
- Sazonov, Vsevolod E. 2012. Public-Private Partnerships in Education: Some Reflections. *Ekonomika obrazovaniia* 4: 55–57. (In Russian)
- Solov'ianov, Aleksandr A., Chernin, Sergei Ya. 2017. *Elimination of Accumulated Environmental Harm in the Russian Federation*. Moscow, Nauka RAN Publ. (In Russian)
- Hinteregger, Monika. 2008. *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge University Press.
- Winter, Gerd, Jans, Jan H., Macrory, Richard, Kraemer, Ludwig. 2008. Weighing up the EC Environmental Liability Directive. *Journal of Environmental Law* 20 (2): 163–191.

Received: April 1, 2019
Accepted: September 16, 2019

Elena V. Novikova — Dr. Sci. in Law, Professor, Lomonosov Moscow State University, 1, Leninskie Gory, GSP-1, Moscow, 119991, Russian Federation; novaeco@gmail.com