

Механизм возмещения вреда как условие коммерческого использования компонентов окружающей среды

П. В. Позднякова

Для цитирования: Позднякова П. В. Механизм возмещения вреда как условие коммерческого использования компонентов окружающей среды // Правоведение. 2018. Т. 62, № 4. С. 651–670. <https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.405>

Механизм возмещения предпринимателем вреда, причиненного окружающей среде, — часть публично-правового режима природопользования предпринимателей; он состоит в проведении превентивных и восстановительных мероприятий согласно проекту хозяйственной деятельности. Посредством государственной экологической экспертизы и оценки воздействия на состояние окружающей среды государство проверяет достаточность таких мероприятий для уменьшения негативного воздействия на окружающую среду. В результате для предпринимателя устанавливаются пределы, которые составляют элемент частноправового режима осуществления предпринимателями хозяйственной деятельности. В случае если предприниматель соблюдает установленные пределы, действуя в соответствии с одобренным в ходе государственной экологической экспертизы проектом хозяйственной деятельности, он не может быть привлечен к деликтной ответственности, в том числе по ст. 1064 Гражданского кодекса РФ. Предприниматели несут повышенную ответственность за нарушение обязательств, возникающих из договора, без вины, однако за причинение вреда повышенная ответственность предпринимателей как специальных субъектов не установлена. Повышенная гражданско-правовая ответственность предпринимателя за правомерно причиненный окружающей среде вред была бы возможна с учетом того, что, начиная осуществлять хозяйственную деятельность, связанную с воздействием на окружающую среду, предприниматель принимает на себя риск возникновения неблагоприятных последствий в виде негативного изменения состояния окружающей среды, которое не обусловлено недостатками его поведения (коммерческий риск). Однако предприниматель может быть привлечен к такой ответственности только в трех случаях: за вред, выходящий за пределы согласованного проекта хозяйственной деятельности; за невыполнение превентивных и восстановительных мероприятий или недобросовестное их выполнение; за деятельность, осуществляемую без прохождения государственной экологической экспертизы. Вред, превышающий установленные пределы, может быть компенсирован за счет страхового возмещения по договору экологического страхования. Однако в рамках такой модели взаимоотношений предпринимателя и государства природопользователю должно быть гарантировано, что он не будет привлечен к ответственности за вред, причиненный окружающей среде правомерно, а также что его ответственность за вред, превышающий установленные пределы, ограничена максимальной суммой страхового возмещения.

Ключевые слова: возмещение вреда, правовой режим, хозяйственная деятельность, природопользование предпринимателей, экологическое страхование, деликтная ответственность.

Позднякова Полина Витальевна — бакалавр, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; юриконсульт по внешнеэкономической деятельности, ООО «Марвел КТ», Российская Федерация, 196084, Санкт-Петербург, ул. Киевская, 5/3; polin.pozdnyakova@mail.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2019

Введение. Субъекты предпринимательской деятельности составляют неотъемлемый элемент экономической системы государства. Действуя на основе предпринимательской инициативы, они обеспечивают движение благ и тем самым постоянно поддерживают деятельность государства и общества. Движению благ предшествует процесс их появления в ходе осуществления предпринимателями производственной деятельности, которая, как правило, сопряжена с воздействием на окружающую среду и ее компоненты.

Конституция РФ гарантирует и право на благоприятную окружающую среду (ст. 42¹), и свободу экономической деятельности (ст. 8), что необходимо влечет поиск баланса при реализации двух конституционных ценностей. Отчасти идея такого баланса заложена в конституционном принципе устойчивого развития²: государство гарантирует достойный уровень жизни и свободное развитие человека, сдерживая эксплуатацию природных ресурсов и в то же время позволяя субъектам экономической деятельности воздействовать на них в пределах определенных границ. Такие границы, в свою очередь, выступают частью правового режима осуществления предпринимателями хозяйственной деятельности.

Однако в доктрине и судебной практике вопрос содержания данного правового режима в части установления пределов деятельности предпринимателей, его соотношения с правовым режимом природопользования, а также вопрос определения места механизма возмещения вреда окружающей среде в правовом регулировании деятельности предпринимателей, его соотношения с названными правовыми режимами во многом не получили однозначного ответа.

Общая характеристика правового режима осуществления предпринимателями хозяйственной деятельности. Хозяйственная деятельность — один из видов экономической деятельности, она включает в себя предпринимательскую деятельность, в то же время не исчерпываясь ею: помимо отношений распределения и обмена в хозяйственную деятельность входят отношения, связанные с производством³. Условия, в которых осуществляется производство (экономические, социальные, правовые), влияют на содержание других элементов — на процессы распределения и обмена произведенных благ, т. е. непосредственно на соответствующие условия реализации форм и способов предпринимательской деятельности. Производственная деятельность в своей основе не направлена на извлечение прибыли, что характерно для предпринимательской деятельности, однако она выступает предпосылкой существования последней. В дальнейшем, говоря о правовом режиме осуществления хозяйственной деятельности, под хозяйственной деятельностью мы будем иметь в виду производственную деятельность, поскольку для предпринимательской деятельности установлен свой правовой режим⁴.

¹ Здесь и далее ссылки на российские нормативно-правовые акты даются по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2019).

² См. об этом: *Должиков А. В.* Концепция устойчивого развития и конституционный принцип соразмерности // Петербургский юрист. 2016. № 1. С. 82.

³ См. об этом: *Собчак А. А.* Правовое регулирование хозяйственной деятельности. Л., 1981. С. 9.

⁴ А. А. Мохов понимает под правовым режимом предпринимательской деятельности «установленный порядок осуществления предпринимательской деятельности в определенной сфере (отрасли, секторе), характеризующийся особым сочетанием способов (средств, мер) воздействия, направленный на достижение целей и задач социально-экономического развития страны, обеспечение ее безопасности, целостности» (*Мохов А. А.* Правовые режимы осуществления предпринимательской деятельности // Сборник научно-практических статей II Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы предпринимательского и корпоративного права в России

В юридической науке под правовым режимом понимается «особая система регулятивного воздействия, характеризующаяся специфическими способами регулирования — особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов реализации, а также действием единых принципов, общих положений»⁵. Содержательная часть правового режима состоит из оснований установления (или причин и целей), а также вытекающих из этого организационных, политических, идеологических и иных управленческих аспектов, в то время как юридическая часть воплощается в правовых формах установленного режима (объекты специального правового воздействия, круг субъектов реализации правовых установок, объем их правомочий, особые принципы форм и методов деятельности, характер правовых ограничений, виды юридической ответственности за их нарушение и пр.)⁶.

Обычно правовой режим характеризуется как публично-правовой или как частноправовой, что определяется по форме выражения публичного интереса. Публично-правовой режим устанавливается в тех областях общественных отношений, где необходимо на основе разрешительного метода обеспечить защиту публичного интереса, воплощенного в общезначимых социальных потребностях, носителями которых выступают общество и государство в целом⁷. Частноправовой режим характерен для тех областей, где природа общественных отношений требует предоставления субъектам свободы осуществления деятельности на основе принципа саморегулирования.

Правовой режим осуществления предпринимателями хозяйственной деятельности является частноправовым, в нем преобладает общедозволительное начало⁸. Предприниматель свободен в выборе форм хозяйственной деятельности, однако выбор любой из них влечет необходимость соблюдения установленных законом границ осуществления права. Они служат для того, чтобы, по выражению В. П. Грибанова, «право не превратилось в свою противоположность — в произвол»⁹. Будучи условиями реализации субъективных прав предпринимателей как управомоченных лиц, они гарантируют защиту интересов всего общества в целом, прав и интересов других граждан и организаций, которые могут быть затронуты хозяйственной деятельностью предпринимателей.

Предприниматель может вести любую хозяйственную деятельность — это гарантируется тем, что закон устанавливает исключения из данного правила исчерпывающим образом в виде ограничений, запретов и обязанностей предпринимателей. Главным ограничением являются права других лиц: хозяйственная деятельность не должна нарушать их права и охраняемые законом интересы. В частности, закон предписывает предпринимателю получать лицензию для осуществления отдельных видов деятельности в соответствии с положениями ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов, производство лекарственных средств, природо-

и за рубежом» (22.04.2015, Москва) / под общ. ред. С. Д. Могилевского, М. А. Егоровой. М., 2015. С. 65). См. также: Попондопуло В. Ф. Правовой режим предпринимательства. СПб., 1994. С. 20.

⁵ Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. М., 1981. С. 245.

⁶ См. об этом: Майдыков А. Ф., Мелехин А. В. Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 10 (106). С. 96.

⁷ См. об этом: Беляева Г. С. Публично-правовой режим: сущность, содержание, нормативно-правовое закрепление // Lex Russica. 2015. Т. 104, № 7. С. 22.

⁸ См. об этом: Попондопуло В. Ф. Указ. соч. С. 27.

⁹ Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав. М., 2000. С. 22.

пользование и пр.). Законодательством также установлены и запреты для предпринимателей, к числу которых можно отнести, например, запрет деятельности, направленной на недобросовестную конкуренцию (гл. 2.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»). На предпринимателя возложен и ряд обязанностей, среди которых особое место занимают обязанности в сфере экологии и природопользования, например: использовать землю в соответствии с целевым назначением (ст. 42 Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (далее — ЗК РФ)), соблюдать требования, установленные в лицензии на пользование недрами (ч. 5 ст. 7 Закона РФ от 21.02.1992 «О недрах» (далее — Закон о недрах)) и т. д.

Хозяйственная деятельность предпринимателей реализуется в рамках частного правового режима: предприниматель свободен в осуществлении такой деятельности, но несет обязанности, должен соблюдать ряд публично-правовых ограничений и запретов.

Общая характеристика правового режима природопользования предпринимателей. В сфере экологии и природопользования закон устанавливает особые требования к порядку пользования природными ресурсами. Правовой режим природопользования предпринимателей можно охарактеризовать как публично-правовой, где преимущество имеет разрешительный метод.

Природные ресурсы — основа жизни и деятельности человека, а право на благоприятную окружающую среду — одно из фундаментальных прав, провозглашаемых и гарантируемых Конституцией РФ, оно обеспечивает реализацию всех других прав человека, в том числе права на жизнь¹⁰. В связи с особой важностью охраняемых благ защита окружающей среды отнесена к функциям государства, поэтому поддержание нормального состояния окружающей среды и предотвращение ее необратимой деградации и разрушения составляют сферу публичного интереса.

Хозяйственная деятельность предпринимателей, связанная с использованием природными ресурсами, оказывает наиболее сильное воздействие на состояние окружающей среды, поэтому в законодательстве для него установлен особый порядок. Так, в качестве основания для пользования предпринимателями природными ресурсами закон предусматривает необходимость заключения договора (договора водопользования¹¹, договора аренды лесного участка¹², охотхозяйственного соглашения¹³ и пр.) или получения решения (о предоставлении водного объекта в пользование¹⁴ и пр.), разрешения (на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности¹⁵), лицензии (на пользование недрами¹⁶ и пр.). В ходе осуществления самой производственной деятельности предприниматель обязан соблюдать экологические требования, установленные техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды. В частности, к таким требованиям относится

¹⁰ Это подчеркивается в преамбуле Стокгольмской декларации по окружающей среде от 16.06.1972: «Оба аспекта окружающей человека среды, как естественной, так и созданной человеком, имеют решающее значение для его благосостояния и для осуществления основных прав человека, включая даже право на саму жизнь» (URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml (дата обращения: 01.02.2019)).

¹¹ Статья 12 Водного кодекса РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ.

¹² Статья 72 Лесного кодекса РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ.

¹³ Статья 27 Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

¹⁴ Статья 22 Водного кодекса РФ.

¹⁵ Статья 39.34 Земельного кодекса РФ.

¹⁶ Статья 11 Закона о недрах.

соблюдение нормативов допустимого воздействия на окружающую среду (нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение, нормативы физических воздействий и другие, установленные ст. 22 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон об охране окружающей среды)). Предприниматель также обязан вносить плату за некоторые виды негативного воздействия (выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками, сбросы загрязняющих веществ в водные объекты, хранение и захоронение отходов производства и потребления, в соответствии со ст. 16 Закона об охране окружающей среды).

Режим природопользования предпринимателей является публично-правовым, он воплощается в особом порядке природопользования (особых основаниях пользования, обязанности соблюдать публично-правовые требования и вносить публичные платежи и пр.) и тесно связан с частноправовым режимом осуществления предпринимателями хозяйственной деятельности. На пересечении данных режимов находится механизм возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Правовая природа возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

В. А. Савиных отмечал, что механизм возмещения вреда, причиненного окружающей среде, существенно отличается от возмещения вреда в рамках частноправового института деликтной ответственности по ряду признаков. Например, в этом случае сложно обнаружить кредитора в деликтном обязательстве, а иск о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, предъявляется в защиту публичных интересов, из-за чего частный интерес удовлетворяется только в той части, в которой он совпадает с публичным¹⁷. Эти отличия обусловлены тем, что данный механизм реализуется в рамках публично-правового режима природопользования, однако в то же время делает возможным соблюдение предпринимателем пределов осуществления хозяйственной деятельности, которые выступают элементом соответствующего частноправового режима.

Конституционный суд РФ неоднократно анализировал вопрос возмещения хозяйствующими субъектами вреда, причиненного окружающей среде¹⁸. Суд указывал на требования, предъявляемые к осуществлению хозяйственной деятельности в рамках публично-правового режима: использование природных ресурсов в хозяйственном обороте наносит ущерб окружающей среде, поэтому в условиях рыночной экономики государство вправе возложить издержки на осуществление им мероприятий по ее восстановлению на субъектов такой хозяйственной деятельности¹⁹. Суд отмечал, что основной принцип охраны окружающей

¹⁷ Савиных В. А. Особенности правового режима возмещения вреда природопользователями // Вестник СПбГУ. 2014. Сер. 14. Вып. 3. С. 151.

¹⁸ См., напр.: Постановление 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»; Определение Конституционного суда РФ от 09.02.2016 № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Монолит и К» на нарушение конституционных прав и свобод п. 3 ст. 77 и п. 1 ст. 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»».

¹⁹ «Конституционная обязанность сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам имеет всеобщий характер и, будучи частью обеспечительного механизма реализации конституционного права каждого на благоприятную окружающую среду и других экологических прав, распространяется как на граждан, так и на юридические лица, что с необходимостью предполагает их ответственность за состояние экологии. Поскольку эксплуатация

среды — принцип «загрязнитель платит», который выражается в обязательном финансировании юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, мер по предотвращению и уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, по устранению последствий этого воздействия.

Что касается перечня возможных мер, то они урегулированы на подзаконном уровне в отношении некоторых природных ресурсов, в частности водных биологических ресурсов²⁰. Несмотря на несовершенство нормативного регулирования мер, хозяйствующие субъекты предусматривают специальные мероприятия в документации, оформляющей их деятельность как природопользователей (проекте хозяйственной деятельности). Например, проект освоения лесов, необходимый для заключения договора аренды лесного участка для заготовки древесины, содержит мероприятия по охране животного мира. Среди них есть мероприятия по восстановлению среды обитания животных: исключение из плана рубок участков части охотничьих угодий, лесовосстановление не покрытых лесной растительностью земель, лесовосстановление перспективных лесосек в спелых и перестойных лесных насаждениях. Обычно такой проект включает противопожарное обустройство лесов арендуемого участка, в том числе направленное на охрану животного мира, выделение и сохранение ключевых биотопов при отводе лесосек, их разработку в процессе освоения лесов арендуемого участка, соблюдение норм и требований природоохранного законодательства, законодательства о животном мире при освоении арендуемого участка.

В связи с тем, что к принципам охраны окружающей среды относится презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности, предприниматель не может приступить к осуществлению последней до тех пор, пока не будет подтверждено, что данная деятельность соответствует экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области окружающей среды. Для этой цели законодатель предусмотрел специальные процедуры, выступающие частью публично-правового режима природопользования: оценку воздействия на окружающую среду (далее — ОВОС) и государственную экологическую экспертизу (далее — ГЭЭ), в рамках которых проект хозяйственной деятельности проходит контроль.

ОВОС проводится для выявления возможных негативных последствий намечаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровье человека, а также разработки оптимальных вариантов реализации намечаемой деятельности. Этот этап предваряет проведение ГЭЭ. Цели данных процедур различаются: цель ОВОС — прогнозирование возможных негативных последствий для окружающей среды и разработка возможных вариантов реализации намечаемой деятельности, цель ГЭЭ — проверка документации, оформляющей хозяйственную деятельность, на соответствие требованиям природоохранного законодательства

природных ресурсов, их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению в условиях рыночной экономики должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду. Публичная власть, также несущая конституционную ответственность за сохранение природы и окружающей среды, обязана, в свою очередь, принимать меры, направленные на сдерживание загрязнения окружающей среды, предупреждение и минимизацию экологических рисков» (п. 2 Постановления Конституционного суда РФ от 14.05.2009 № 8-П; аналогичная позиция содержится в п. 2 Постановления Конституционного суда РФ от 05.03.2013 № 5-П).

²⁰ См., напр.: Постановление Правительства РФ от 29.03.2013 № 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания».

с учетом предложенной в рамках ОВОС оптимальной модели осуществления этой деятельности, включая проведение превентивных и восстановительных мероприятий для предотвращения негативного воздействия на окружающую среду.

ГЭЭ и ОВОС (как предварительный этап ГЭЭ) составляют процедуру легитимации предпринимателя как природопользователя, посредством которой государство допускает предпринимателя до использования природных ресурсов в коммерческих целях. Именно поэтому к принципам проведения ГЭЭ, помимо презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности и обязательности проведения экологической экспертизы до принятия решения о реализации объекта экологической экспертизы, относятся также комплексность оценки воздействия хозяйственной деятельности и ее последствий на окружающую среду, обязательность учета требований экологической безопасности при проведении экологической экспертизы (необходимо установить, будут ли соблюдаться нормативы качества окружающей среды при осуществлении планируемой хозяйственной или иной деятельности). На этапе ОВОС и ГЭЭ происходит конкретизация требований к осуществлению деятельности в рамках публично-правового режима природопользования.

Из сказанного следует, что если документы, содержащие порядок и условия осуществления предпринимателем хозяйственной деятельности (проект хозяйственной деятельности), прошли экспертизу и в отношении данных документов было выдано положительное заключение ГЭЭ, на основе этой документации в дальнейшем были заключены договоры на пользование компонентами окружающей среды или государство допустило предпринимателя до пользования природными ресурсами иным образом, то данная деятельность в установленных границах является случаем правомерного причинения вреда. Его возмещение осуществляется в рамках специального правового режима и специально предусмотренными для этого средствами — превентивными и восстановительными мероприятиями, указанными в проектной документации. Выдача положительного заключения свидетельствует о том, что государство в лице уполномоченных органов с помощью предусмотренных законом процедур подтвердило правомерность реализации хозяйственной деятельности в данных пределах, а значит, соответствие такой деятельности правилам установленного правового режима природопользования и правового режима осуществления хозяйственной деятельности в части соблюдения требований в области охраны окружающей среды, достаточность компенсационных мероприятий и их соразмерность оказываемому негативному воздействию.

Такой позиции придерживаются Ю. И. Шуплецова и Н. В. Кичигин. По их мнению, ст. 77 Закона об охране окружающей среды и ст. 56 Федерального закона от 24.04.1995 № 52 «О животном мире» (далее — Закон о животном мире), устанавливающие необходимость возмещения вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам, исходя из их содержания, не должны применяться к отношениям, в рамках которых при осуществлении санкционированной хозяйственной деятельности причиняется какой-либо вред окружающей среде, прежде всего животному и растительному миру, поскольку в данном случае речь идет о вреде, причиненном при осуществлении правомерной деятельности²¹. Однако это утверждение требует уточнения: нормы о возмещении вреда могут применяться к таким отношениям, но только если были превышены соответствующие пределы и только в той части, в которой они были превышены.

²¹ Правовое регулирование использования и охраны биологических ресурсов: науч.-практ. пособие / отв. ред. Е. Л. Минина. М., 2016. С. 296.

Возможность государства *произвольно*²² возлагать на предпринимателя финансовые расходы в виде возмещения вреда за осуществление им хозяйственной деятельности, негативно воздействующей на окружающую среду, при условии что данная деятельность прошла соответствующий контроль и проводилась в соответствии с документами, которые были представлены, противоречит самой идее субъективного права как свободы действовать в определенных границах.

Более того, подобный подход противоречит принципу правовой определенности: устанавливая пределы хозяйственной деятельности предпринимателей, государство обеспечивает стабильность предпринимательской деятельности, так как создает у предпринимателя законные ожидания²³ не иметь имущественных взысканий за деятельность в границах дозволенного, на основе которых планируется производственный цикл, сопутствующие ему финансовые операции. Данные законные ожидания связаны также с установлением государством определенного правового режима осуществления хозяйственной деятельности в целом и предпринимательской деятельности в частности.

Механизм возмещения вреда, причиненного окружающей среде, является публично-правовым и представляет собой проведение природопользователями превентивных и восстановительных мероприятий. Он составляет область, где пересекаются публично-правовой режим природопользования предпринимателей и частноправовой режим осуществления предпринимателями хозяйственной деятельности.

Опыт зарубежного правового регулирования механизма возмещения вреда. В 2014 г. автономная некоммерческая неправительственная организация «Институт права и публичной политики» опубликовала результаты сравнительно-правового исследования института ответственности за причинение вреда окружающей среде²⁴ (далее — Исследование). В Исследовании рассматриваются основные черты законодательства Европейского союза и некоторых зарубежных стран. Согласно данным Исследования, в законодательстве Европейского союза основу правового регулирования составляет Директива № 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета Европейского союза «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение

²² О недопустимости произвольного применения государственными органами норм законодательства высказывался Конституционный суд РФ. См., напр.: Постановление Конституционного суда РФ от 15.07.1999 № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов РФ «Об основах налоговой системы в РФ» и «О федеральных органах налоговой полиции»».

²³ Понятие законных (правомерных) ожиданий было сформулировано в практике Европейского суда по правам человека, а также Конституционного суда РФ. См., напр., п. 3 Определения Конституционного суда РФ от 04.04.2007 № 331-О-П: «В силу правовой позиции, сформулированной Конституционным судом РФ в Постановлении от 24.05.2001 г. № 8-П и неоднократно подтвержденной в последующих его решениях, изменение законодателем ранее установленных условий социального гарантирования должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип *поддержания доверия граждан к закону и действиям государства* (здесь и далее курсив наш. — П. П.), который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в существующую систему норм. С этим связаны *законные ожидания* граждан, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано». См. также: Постановление Европейского суда по правам человека от 06.10.2005 «Дело «Драон (Draon) против Франции»» (жалоба № 1513/03). Доступно в СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 01.02.2019).

²⁴ Сравнительно-правовое исследование ответственности за вред, причиненный окружающей среде, в российском и зарубежных правовых порядках от 09.07.2014. URL: [http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Litigation_Treinings/Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_\(IPPP\)_2014-09-07%20\(1\).pdf](http://www.ilpp.ru/netcat_files/userfiles/Litigation_Treinings/Zaklyuchenie_ob_ekolog_otvet-sti_(IPPP)_2014-09-07%20(1).pdf) (дата обращения: 01.02.2019).

его последствий»²⁵, положения которой были выстроены по аналогии с действовавшим на тот момент прогрессивным законодательством США.

Положения Директивы воплощают принцип «загрязнитель платит», на субъектов хозяйственной деятельности возлагается финансовая ответственность за причиненный окружающей среде вред, а также обязанность осуществлять предупредительные меры. Законодательство стран — членов ЕС развивает эти положения через призму национальных экономических и культурных особенностей.

В Германии для осуществления хозяйственной деятельности, которая несет в себе угрозу причинения вреда окружающей среде, необходимо получить специальное экологическое разрешение. В частности, в отношении производственной деятельности, связанной с вредными выбросами, условием выдачи данного разрешения служит обязанность «предпринять заранее соответствующие мероприятия, находящиеся на современном уровне развития техники, против неблагоприятного воздействия на окружающую среду и прочих опасностей, нанесения существенного ущерба и значительных обременений» (п. 2 § 5 Закона 1974 г. об охране окружающей среды от вредного воздействия вследствие загрязнения атмосферного воздуха, шумов, вибраций и подобных явлений²⁶ (далее — Закон об охране окружающей среды от воздействия экологически вредных выбросов)). При этом, согласно § 7 Закона об охране окружающей среды от воздействия экологически вредных выбросов, сама хозяйственная деятельность должна соответствовать установленным на федеральном уровне и уровне отдельных земель требованиям к осуществлению права природопользования (хозяйственные объекты должны отвечать определенным техническим требованиям, эмиссия вредных веществ не может превышать установленные пределы и пр.).

Деятельность, осуществляемая в соответствии с экологическим разрешением, правомерна, именно поэтому лицо, которое испытывает на себе негативное воздействие деятельности такого хозяйствующего субъекта, не может, если разрешение не подлежит оспариванию, требовать прекращения эксплуатации хозяйственного или иного объекта, а вправе лишь потребовать предпринять меры предосторожности, которые исключают негативное воздействие, или выплатить компенсации, если меры неосуществимы или недопустимы (§ 14 Закона об охране окружающей среды от воздействия экологически вредных выбросов).

В случае привлечения предпринимателя к деликтной ответственности возмещение воплощается в принятии мер по ограничению ущерба и в проведении мероприятий по восстановлению состояния окружающей среды, согласованных компетентным органом, при этом законы земель ФРГ могут устанавливать исключения из правила о полной ответственности (в частности, освобождение от ответственности лица, причинившего вред окружающей среде в результате правомерной деятельности, т. е. соответствующей техническим требованиям органа публичной власти), но на федеральном уровне таких преференций нет²⁷.

²⁵ Доступна в СПС «Гарант». URL: <http://www.garant.ru> (дата обращения: 01.02.2019).

²⁶ Федеральный закон Германии от 15.03.1974 «Об охране окружающей среды от воздействия экологически вредных выбросов» в ред. от 17.05.2013 с изм. в соответствии со ст. 76 Регламента от 31.08.2015 (Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge 15.03.1974. Bundesgesetzblatt Teil I 1974 Nr. 27 vom 21.03.1974, Seite 721. URL: https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl174027.pdf%27%5D__bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%271_1974_27_inhaltsverz%27%5D__1572911153815 (дата обращения: 01.02.2019)).

²⁷ См. об этом: *Bergkamp L. Liability and Environment*. The Hague; London; New York: Kluwer Law International, 2001. P. 63–64 (цит. по.: Сравнительно-правовое исследование ответственности за вред, причиненный окружающей среде, в российском и зарубежных правовых порядках от 09.07.2014. С. 10).

Исследователи механизма возмещения вреда в Испании указывают на ключевую роль превентивных и восстановительных мероприятий, согласованных в рамках проведения *Environmental Impact Assessment* (аналог российской процедуры ОВОС), для возмещения вреда, причиненного окружающей среде при реализации промышленных проектов²⁸. Для этих целей предусмотрено специальное законодательство.

В Испании существуют два основных уровня регулирования: национальное, распространяющееся на всю национальную территорию, и регулирование автономий, которое действует лишь в некоторых автономных регионах и обычно включает в себя более строгие правила, дополняющие правила национального законодательства. В законодательстве Европейского союза (обязательном для Испании) механизм возмещения вреда не был определен, не было раскрыто содержание компенсации вреда, причиненного окружающей среде, и проводимых мероприятий по предотвращению и уменьшению негативного воздействия. Однако некоторые автономные регионы Испании приняли специальные законы, где установили содержательные элементы превентивных и восстановительных мероприятий, которые необходимо определить в ходе проведения *Environmental Impact Assessment*. Среди них упоминаются дорожные карты, бюджет и график реализации восстановительных мероприятий. Также в законодательстве некоторых автономных регионов указывается, что документы, на основе которых осуществляются меры по предотвращению вреда и восстановлению состояния окружающей среды, должны включать показатели для контроля за процессом их осуществления и эффективностью.

В законодательстве зарубежных стран большое внимание уделяется не только порядку привлечения к ответственности за вред, но и регулированию превентивных и восстановительных мероприятий; отдельными нормативными актами регулируется содержание таких мер по предотвращению вреда и восстановлению состояния окружающей среды и показатели, на основе которых необходимо осуществлять контроль за их реализацией.

Соотношение возмещения вреда и деликтной ответственности. В работах, посвященных возмещению вреда, причиненного окружающей среде, вопрос о том, какова природа механизма возмещения вреда окружающей среде (в частности, представляет ли он собой особый публично-правовой механизм), как правило, остается без ответа. Решение этого вопроса, в свою очередь, предопределяет решение проблемы условий привлечения предпринимателя к деликтной ответственности. Исследователи не обосновывают неприменение определенных правил возмещения вреда, установленных гражданским законодательством²⁹, либо останавливаются на суждениях о субсидиарном применении гражданско-правовых норм³⁰, либо, наоборот, о субсидиарном применении экологического законодательства³¹, либо о необходимости разделения сфер регулирования³². Неопределенность существует и в судебной практике, из-за чего по-разному

²⁸ См., напр.: *Villarroya A., Puig J. Ecological compensation and Environmental Impact Assessment in Spain // Environmental Impact Assessment Review. 2010. Vol. 30, iss. 6. P. 357–358.*

²⁹ Шубин Ю. П. Некоторые аспекты судебной практики по спорам, связанным с возмещением вреда, причиненного окружающей среде // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2018. № 1 (38). С. 59, 61.

³⁰ *Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Теоретико-правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Lex Russica. 2018. № 3 (136). С. 55.*

³¹ *Дубовик О. Л. Применение ответственности за экологические правонарушения: учеб.-метод. пособие для практ. работников. М., 2007. С. 508.*

³² *Болтанова Е. С. Возмещение экологического вреда: соотношение норм экологического и гражданского законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 8. С. 8 и др.*

складывается «процессуальная» судьба ответчиков по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде.

В отношении одних видов хозяйственной деятельности, например в сфере энергетики и электрификации, суд оценивает соответствие деятельности предпринимателей законно установленным пределам ее осуществления (в частности, соблюдение нормативов увеличения расходов воды при работе гидроэлектростанции, требований водного и природоохранного законодательства, основных правил использования водных ресурсов и пр.). Так, суд отмечает, что законодатель ограничивает права использования компонентов окружающей среды как среды обитания животного мира в той мере, в какой это необходимо в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, поэтому если пределы соблюдаются, вред не подлежит взысканию (Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 19.04.2018 № 04АП-7004/2017). К аналогичному выводу суд пришел при рассмотрении дела о сбросе сточных вод: в отсутствие превышения концентрации веществ в сточных водах относительно нормативов концентрации в водном объекте суд отказал во взыскании вреда (Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.12.2012 № 17АП-13241/2012-АК). Однако в других спорах (в частности, в отношении лесозаготовительной деятельности) суд оценивает сам факт гибели природных ресурсов (в данном случае — объектов животного мира) как правонарушение, подчеркивая, что таким образом нарушается право на благоприятную окружающую среду. Суд удовлетворил требование о возмещении вреда, даже при соблюдении пределов осуществления хозяйственной деятельности (вырубки производились с соблюдением проекта освоения лесов в части объема рубок, осуществления мероприятий по восстановлению животного мира и пр.) (Апелляционное определение Верховного суда РФ от 03.07.2018 № АПЛ18-231).

Суд не акцентирует внимания на оценке хозяйственной деятельности на предмет соответствия правовому режиму ее осуществления, не рассматривает установленные в договоре и одобренные в ходе ОВОС и ГЭЭ пределы как достигнутый баланс защиты этих конституционно значимых ценностей³³, а проводимые мероприятия — как механизм возмещения вреда в рамках режима природопользования. Верховный суд РФ, в частности, присуждает к возмещению вреда по ст. 1064 Гражданского кодекса РФ (части второй) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (далее — ГК РФ), апеллируя к нарушению права на благоприятную окружающую среду и закрепленной в ст. 77 Закона об охране окружающей среды обязанности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей возместить причиненный окружающей среде вред, даже если на проект их деятельности было выдано положительное заключение ГЭЭ (Апелляционные определения Верховного суда РФ от 03.07.2018 № АПЛ18-231, от 21.03.2018 № 46-АПГ18-1). Очевидно, что это — продолжение линии рассуждений Конституционного суда РФ о существовании принципа «загрязнитель платит»: восстановлением состояния окружающей среды

³³ В п. 27 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» Верховный суд РФ по вопросу о приостановлении или прекращении деятельности, причиняющей вред окружающей среде или угрожающей причинением нового вреда, говорит о необходимости соблюдения баланса между потребностями общества в сохранении благоприятной окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, с одной стороны, и решением социально-экономических задач — с другой. В то же время относительно вопроса возмещения вреда логика, согласно которой необходимо дифференцировать санкции за нарушение права на благоприятную окружающую среду, не применяется.

занимается государство, а не природопользователь, поэтому суммы возмещения по искам о причинении вреда окружающей среде — форма платы за природоохранные мероприятия, проводимые им.

То, что суды в своих решениях опираются на принципы, развивающие идею баланса экономической и природоохранной деятельности, не мешает им делать различные выводы относительно того, как должен быть достигнут баланс, и, следовательно, относительно условий присуждения к возмещению вреда.

Так, в Апелляционном определении Верховного суда РФ от 03.07.2018 № АПЛ18-231 суд установил, что к принципам охраны окружающей среды, на которых строится хозяйственная деятельность, относятся: «возмещение вреда окружающей среде», «презумпция экологической опасности *планируемой* хозяйственной деятельности», «*допустимость воздействия* хозяйственной или иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды», «обязательность финансирования юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и/или иную деятельность, которая приводит или может привести к загрязнению окружающей среды, *мер по предотвращению и/или уменьшению негативного воздействия на окружающую среду, устранению последствий этого воздействия*».

В Апелляционном определении Верховного суда РФ от 21.03.2018 № 46-АПГ18-1 суд отмечает, что к принципам охраны окружающей среды относятся «*обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений* об осуществлении хозяйственной и иной деятельности», «обязательность проведения в соответствии с законодательством РФ *проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды*».

Колебания в судебной практике и сомнения исследователей обусловлены тем, что обязанность возмещения вреда, причиненного окружающей среде, установлена природоохранным законодательством, в то время как сам механизм возмещения вреда регулируется нормами гражданского права, при условии что эти нормы не соотнесены между собой и ни в рамках природоохранного, ни в рамках гражданского законодательства такая особенность причинителя вреда, как статус профессионального участника оборота, не была учтена и не была соответствующим образом отражена в регулировании.

Если обратиться к структуре генерального деликта, то установление гражданско-правового нарушения требует наличия трех условий: противоправности поведения лица, виновности правонарушителя и причинно-следственной связи между его действиями и наступившим результатом³⁴.

По общему правилу в рамках деликтной ответственности возмещению подлежит вред, причиненный противоправным поведением. Обычно противоправным называют поведение, нарушающее нормы права, однако «такое определение противоправности поведения может иметь лишь предварительное значение, так как оно ограничивается правовой нормой, не указывая на те общественные отношения, которые в результате правонарушения ущемляются»³⁵. Именно поэтому констатации нарушения нормы права, гарантирующей право на благоприятную окружающую среду, недостаточно для определения поведения как противоправ-

³⁴ См. об этом: *Иоффе О. С.* Избранные труды: в 4 т. СПб., 2003. Т. 1. Ответственность по советскому гражданскому праву. С. 253.

³⁵ Там же. С. 283.

ного: «Социальная сущность противоправного поведения выступает в его общественной опасности»³⁶.

Из правила об ответственности за неправомерное поведение имеются исключения: законодатель предусматривает случаи, в которых лицо возмещает вред, причиненный правомерными действиями (например, причиненный в состоянии крайней необходимости, причиненный владельцем источника повышенной опасности), которые прямо указаны в законе (п. 3 ст. 1064 ГК РФ). Если обратиться к положениям о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, которые закреплены в ч. 1 ст. 77 Закона об охране окружающей среды, то можно заметить, что в них буквально говорится о возмещении вреда, причиненного в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, но не об обязанности возместить вред, причиненный правомерными действиями. То же относится, в частности, к положениям ст. 56 Закона о животном мире.

С учетом того, что государство оценивает планируемую хозяйственную деятельность, причинение вреда окружающей среде при соблюдении одобренного в ходе ГЭЭ проекта хозяйственной деятельности выступает причинением вреда в условиях правомерного риска³⁷, предполагающим, что потерпевший дает свое согласие на совершение действий, в результате которых ему может быть причинен вред. Как было сказано выше, охрана окружающей среды составляет публичный интерес, а также является функцией государства, в связи с чем государство уполномочено выражать согласие «потерпевшего» на причинение вреда посредством процедур ГЭЭ и ОВОС.

Разграничить и сопоставить случаи ответственности, правомерного причинения вреда и несения коммерческих рисков было бы проще с помощью различной терминологии для обозначения разных видов негативных изменений, которые происходят в окружающей среде в результате хозяйственной деятельности. Изменения, возникающие в ходе осуществления санкционированной хозяйственной деятельности и в установленных пределах, могли бы обозначаться как «негативное воздействие», а изменения, являющиеся следствием выхода за установленные пределы либо следствием несанкционированного природопользования, — как «вред, причиненный окружающей среде». Такой подход позволил бы подчеркнуть различие правовых режимов, в рамках которых осуществляется воздействие, и правовых инструментов, применяемых в каждом из случаев для восстановления природной среды.

Говоря о вреде как правовом основании для привлечения к деликтной ответственности по правилам гражданского законодательства, необходимо иметь в виду вред, причиненный либо в ходе несанкционированной хозяйственной деятельности, либо в ходе санкционированной хозяйственной деятельности с превышением установленных для предпринимателя пределов или при неосуществлении предусмотренных одобренным проектом хозяйственной деятельности действий (превентивных и восстановительных мероприятий), т. е. в обоих случаях в результате противоправной деятельности. Вред, причиненный в результате негативного воздействия, оказанного в рамках санкционированной деятельности, с соблюдением установленных пределов, т. е. правомерной деятельности, возмещению в порядке действующей ст. 1064 ГК РФ не подлежит.

Деликт предпринимателя как особая разновидность деликта. В п. 8 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49 указано, что вред,

³⁶ Там же.

³⁷ См. об этом: *Смирнов В. Т., Собчак А. А.* Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л., 1983. С. 70.

причиненный юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих, может быть возмещен и при отсутствии вины. Однако особый режим деликтной ответственности за вред, причиненный окружающей среде и ее компонентам предпринимателями как субъектами, по общему правилу несущими повышенную ответственность (в частности, за нарушение договорных обязательств предприниматель отвечает без вины согласно п. 3 ст. 401 ГК РФ), в законодательстве не установлен.

Такая повышенная ответственность могла бы иметь место. К особенностям окружающей среды, помимо возможности к самовосстановлению, относится характеристика ее как сложной системы, что влечет невозможность точно предугадать последствия антропогенного воздействия. В. А. Савиных указывает: «В связи с комплексным характером окружающей среды и протекающих в ней процессов крайне затруднительно учесть все потенциальные факторы и последствия при разработке мероприятий по восстановлению окружающей среды»³⁸.

Приступая к осуществлению хозяйственной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, в ситуации, когда такая деятельность потенциально может повлечь непредвиденные негативные изменения окружающей среды, предприниматели принимают на себя коммерческий риск, состоящий в «возможных неблагоприятных имущественных последствиях деятельности предпринимателя, не обусловленных какими-либо упущениями с его стороны»³⁹.

Случай безвиновной ответственности предпринимателей за правомерно причиненный вред окружающей среде необходимо отграничить от случая виновной ответственности за вред, причиненный неправомерно. Первый связан не с любым причинением вреда, а только с таким, которое при соблюдении проекта хозяйственной деятельности, имеющего положительное заключение по результатам ГЭЭ, повлекло деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов (квалифицирующий признак причинения вреда окружающей среде, установленный в п. 36 ст. 1 Закона об охране окружающей среды). Второй, как уже было сказано ранее, представляет собой причинение вреда в результате либо осуществления несанкционированной деятельности, либо превышения установленных для предпринимателя пределов или при неосуществлении предусмотренных одобренным проектом хозяйственной деятельности действий (превентивных и восстановительных мероприятий).

Коммерческий риск может обосновывать повышенную деликтную ответственность предпринимателей, но только при наличии квалифицирующих признаков вреда, причиненного окружающей среде. Тем не менее институт деликтной ответственности неэффективен вне системного регулирования, частью которого являются в том числе способы экономического стимулирования предпринимателей.

Способы экономического стимулирования предпринимателей к обеспечению сохранности компонентов окружающей среды. Существует несколько методов управления качеством окружающей среды⁴⁰, которые включают административные методы, систему экономических стимулов, состоящую во введении экологических налогов, субсидий и других стимулов, и методы, направленные на формирование рыночных отношений. Мы остановимся на первых двух.

ОВОС и ГЭЭ входят в группу административных методов. ОВОС составляет основу подготовки экологически значимых хозяйственных решений, в то время

³⁸ Савиных В. А. Указ. соч. С. 155.

³⁹ Попондопуло В. Ф. Указ. соч. С. 17.

⁴⁰ См. об этом: Коробко В. И. Экологический менеджмент. М., 2012. С. 236.

как экологическая экспертиза выполняет функции перспективного предупредительного контроля проектной документации и одновременно функции надзора за экологическим соответствием реализации проекта⁴¹.

В ОВОС и ГЭЭ, которые исследователи относят к административным методам, уже встроен экономический элемент регулирования: согласование превентивных и восстановительных мероприятий в проекте хозяйственной деятельности. Для того, чтобы эти элементы административных процедур оказывали стимулирующий эффект, необходимо стремиться к экономической соразмерности мероприятий, которые природопользователи осуществляют, и затрат на восстановление окружающей среды, т. е. более точно подходить к их оценке, а также к оценке причиняемого в ходе такой деятельности вреда. Неэффективность или недобросовестное выполнение подобных мероприятий, на что указывала Н. И. Хлуденева⁴², затрагивают вопросы ответственного подхода к разработке и согласованию этих мероприятий и контроля за их осуществлением, но ни в коем случае не дискредитируют сам механизм возмещения вреда. Часть расходов на восстановление состояния окружающей среды после изменений, которые невозможно заранее предвидеть и покрыть с помощью мероприятий, согласованных в проекте хозяйственной деятельности, может быть компенсирована посредством инструментов страхования.

Предприниматели, ведущие хозяйственную деятельность, несут значительные затраты на разработку проекта хозяйственной деятельности, а затем на осуществление природоохранных мероприятий, согласованных в таком проекте, поэтому они заинтересованы в том, чтобы эти затраты соответствовали всей или большей части расходов на восстановление состояния окружающей среды. Заключение договора экологического страхования (при наличии сформированного рынка экологического страхования) — гораздо меньшая плата, чем суммы исков о возмещении вреда в совокупности с расходами на ведение дела в суде (цена иска к крупным промышленным предприятиям, как правило, исчисляется в миллионах рублей). Однако в России сфера экологического страхования только начинает развиваться.

Экологическое страхование позволяет возместить ущерб окружающей среде полностью или частично, защищает ответственное за ущерб лицо в суде от необоснованных претензий третьих лиц и государственных органов, позволяет сохранить деловую репутацию субъекта. Сегодня на рынке страхования наиболее востребованы комплексные программы страхования ответственности таких организаций⁴³.

Полис комплексного экологического страхования включает в себя возмещение по искам государственных органов, возмещение вреда жизни, здоровью, имуществу третьих лиц в результате загрязнения окружающей среды, а также компенсацию ущерба биологическому разнообразию, водным объектам, почвам и др., покрывает расходы, направленные на минимизацию вреда окружающей среде⁴⁴.

Как отмечает Ю. Маркин, приобретение полиса комплексного экологического страхования — обязательное требование сделок по слиянию и поглощению, в которых участвуют иностранные компании, а также купли-продажи промышленных

⁴¹ Там же. С. 247.

⁴² Хлуденева Н. И. Правовые пределы имущественной ответственности за вред окружающей среде // Журнал российского права. 2019. № 3. С. 162.

⁴³ См. об этом: Ведышева Н. О. Экологическое страхование как мера предотвращения экологических рисков // Актуальные проблемы современного законодательства Российской Федерации: сб. ст. / авт.-сост. О. В. Ефимова. М., 2018. С. 46.

⁴⁴ Там же. С. 47.

имущественных комплексов, особенно при длительном промышленном финансировании⁴⁵.

Сочетание превентивных и восстановительных мероприятий и экологического страхования можно представить в модели отношений предпринимателя и государства. В рамках процедур ОВОС и ГЭЭ согласуется план осуществления хозяйственной деятельности, мероприятий по предупреждению вреда и восстановлению состояния окружающей среды. Далее для заключения конкретного договора на использование природных ресурсов предприниматель заключает договор экологического страхования, который покрывает сумму возможного вреда при превышении установленных в проекте хозяйственной деятельности пределов воздействия на окружающую среду. Однако для того чтобы у предпринимателя был интерес следовать данной модели, ему должны быть предоставлены две главные гарантии.

Первая гарантия состоит в том, что за вред, причиненный согласно установленным в проекте хозяйственной деятельности пределам (т. е. правомерный), природопользователь не будет нести гражданско-правовую ответственность. Ответственность возможна только в случае, если согласованные превентивные и восстановительные мероприятия не проводятся или проводятся некачественно. Вторая гарантия заключается в том, что ответственность природопользователя за вред, причиненный при превышении пределов, установленных в проекте хозяйственной деятельности, должна быть ограничена суммой максимального страхового возмещения в соответствии с договором экологического страхования.

Помимо указанных выше гарантий, в литературе предлагается также стимулировать предпринимателей и страховщиков к заключению договоров экологического страхования⁴⁶ с помощью создания страховых пулов (объединений страховщиков), налоговых льгот (ускоренной амортизации основных фондов, затрат на экологическое страхование в уменьшение налогооблагаемой прибыли), страховых фондов финансового покрытия, поощрения создания фондов резерва предупредительных мероприятий на предприятиях, применения конкурсного механизма заключения договоров экологического страхования.

Такая модель взаимоотношений предпринимателя-природопользователя и государства смещает акцент в восстановлении окружающей среды с денежной формы на натуральную, так как основной вред возмещается в рамках превентивных и восстановительных мероприятий в регулятивной стадии правоотношений. Возмещение вреда в соответствии с проектом хозяйственной деятельности позволяет более точно возместить причиняемый ущерб, так как предприниматель-природопользователь и государственные органы обладают гораздо большими возможностями для анализа состояния окружающей среды в районе деятельности природопользователя и разработки индивидуальных способов возмещения вреда на этапе ОВОС и ГЭЭ, чем на этапе привлечения к гражданско-правовой ответственности, где оценка ущерба осуществляется на основе довольно приблизительного такового метода.

Выводы и предложения. Механизм возмещения вреда, причиненного окружающей среде, — часть публично-правового режима природопользования

⁴⁵ Маркин Ю. Экологическое страхование как неотъемлемый инструмент управления рисками хозяйствующего субъекта // Нефть газ и право. 2017. № 1. С. 17 (цит. по: Ведышева Н. О. Экологическое страхование как мера предотвращения экологических рисков // Актуальные проблемы современного законодательства Российской Федерации. С. 46).

⁴⁶ См., напр.: Баршинов В. И. Проблемы правового регулирования стимулирования экологического страхования // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 3. С. 202–206.

предпринимателей. Данный механизм состоит в проведении превентивных и восстановительных мероприятий согласно проекту хозяйственной деятельности. Посредством ГЭЭ и ОВОС государство оценивает достаточность мероприятий для уменьшения негативного воздействия на окружающую среду, допустимость ведения конкретной хозяйственной деятельности с учетом их осуществления. В результате ГЭЭ и ОВОС для предпринимателя устанавливаются пределы, которые составляют элемент частного правового режима осуществления предпринимателями хозяйственной деятельности. Таким образом, механизм возмещения вреда окружающей среде выступает условием коммерческого использования ее компонентов.

В случае если предприниматель соблюдает одобренный в ходе ГЭЭ проект хозяйственной деятельности, он не может быть привлечен к деликтной ответственности, в том числе по ст. 1064 ГК РФ. Во-первых, он реализует свое субъективное право, действуя в законно признанных границах, а значит, его деятельность не является противоправной и, следовательно, виновной. Во-вторых, привлечение к ответственности за правомерно причиненный окружающей среде вред как особый случай ответственности должно быть прямо поименовано в законе, чего на данный момент не сделано. В обязательствах из договора предприниматели несут повышенную ответственность (отвечают за нарушение обязательств без вины), однако в деликтных обязательствах повышенная ответственность предпринимателей не установлена.

Эффективное правовое регулирование должно обеспечивать баланс частных и публичных интересов, учитывать интерес предпринимателей в использовании компонентов окружающей среды и интерес общества и государства в целом в поддержании ее нормального состояния, не допуская подмены фискального интереса государства в виде пополнения мало доходных местных бюджетов⁴⁷ интересом обеспечения защиты окружающей среды.

Для того чтобы устранить неопределенность в регулировании механизма возмещения вреда предпринимателем, а также учесть специфику его правового статуса как профессионального участника оборота, необходимо внести некоторые корректировки в действующее регулирование. Пункт 3 ст. 1064 ГК РФ нужно дополнить указанием на то, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель несут ответственность за вред, причиненный правомерными действиями, с особенностями, установленными законом. Указанные особенности должны быть отражены в п. 2 ст. 77 Закона об охране окружающей среды, где необходимо определить, что вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, подлежит возмещению заказчиком и/или юридическим лицом и предпринимателем при нарушении порядка осуществления деятельности, закрепленного в проекте хозяйственной деятельности, на который имеется положительное заключение ГЭЭ, либо в случае, если соблюдение данного порядка привело к деградации естественных экологических систем и истощению природных ресурсов.

⁴⁷ Согласно ч. 6 ст. 46 Бюджетного кодекса РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ суммы по искам о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов по месту причинения вреда окружающей среде по нормативу 100%. В силу принципа общего совокупного покрытия доходов и расходов бюджета, установленного в ст. 35 Бюджетного кодекса РФ, целевое расходование данных средств на восстановление окружающей среды не гарантируется, так как средства бюджета направляются на различные нужды в соответствии с текущей иерархией целей публичной политики, где экологический вопрос, к сожалению, пока не занимает лидирующих позиций.

Тем не менее вопрос возмещения вреда окружающей среде предпринимателями нужно обсуждать в первую очередь не в категориях юридической ответственности, а в категориях социальной ответственности бизнеса, в связи с чем и вектор нормотворческой работы должен быть направлен на более детальную разработку превентивных и восстановительных мероприятий в специальных нормативных актах (например, перечней мер — аналогично Постановлению Правительства РФ от 29.03.2013 № 380 «Об утверждении Положения о мерах по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания»).

Мы также предлагаем модель, использование которой стимулирует предпринимателей к сохранению компонентов окружающей среды. Эта модель заключается в более детальной разработке превентивных и восстановительных мероприятий, обеспечивающей максимально возможное в конкретных условиях природопользования возмещение вреда в натуре, в совокупности с заключением договора экологического страхования. Обязательным условием выступает ограничение ответственности за вред, выходящий за согласованные пределы в случае качественного осуществления превентивных и восстановительных мероприятий, суммой страхового возмещения.

Цели восстановления состояния окружающей среды и защиты ее от чрезмерного негативного воздействия могут быть достигнуты путем использования регулятивных возможностей права, создания прозрачных правил поведения.

Статья поступила в редакцию 15 февраля 2019 г.;
рекомендована в печать 16 сентября 2019 г.

Compensation mechanism as a condition of commercial use of environmental components

Polina V. Pozdnyakova

For citation: Pozdnyakova, Polina V. 2018. Compensation mechanism as a condition of commercial use of environmental components. *Pravovedenie* 62 (4): 651–670.
<https://doi.org/10.21638/spbu25.2018.405> (In Russian)

The mechanism of compensation by the entrepreneur for the harm caused to the environment is part of the public-law regime for the use of nature by entrepreneurs; it consists in carrying out preventive and remedial measures, according to the draft economic activity. Through state environmental assessment and environmental impact assessment, the state assesses the adequacy of these measures to reduce the negative impact on the environment, the admissibility of the implementation of this economic activity, taking into account their implementation. As a result, for an entrepreneur, the limits of activity are established, which is an element of the private-legal regime for economic activity by entrepreneurs. If the entrepreneur complies with the established limits, carrying out activities in accordance with the project of economic activities approved during the state environmental impact assessment, he cannot be forced to compensate the damages in order of the tort liability, including under the current version of article 1064 of the Civil Code. In the legal relationship of obligation, entrepreneurs are liable for responsibility, being responsible for violation of an obligation without fault, but in tort obligations, increased responsibility of entrepreneurs is not established. The increased civil liability of the entrepreneur for the harm lawfully caused to the environment could be established, given that, when starting to carry out economic activities related to the impact on the environment, entrepreneurs assume the risk of adverse consequences in the form of a negative change in the state of the environment, which is not due to the shortcomings of the entrepreneur's behavior (a commercial risk). However, the entrepreneur can only be held liable in three cases. First, for harm exceeding the limits of the agreed project of economic

activity, second, for failure to carry out preventive and reconstruction measures or for unfair performance thereof and third, for activities carried out without passing the state ecological expertise. Damage exceeding the established limits can be compensated by insurance compensation under the environmental insurance contract. However, within the framework of such a model of relations between the entrepreneur and the State, the environmental user should be guaranteed that he will not be held liable for damage caused to the environment lawfully, as well as that his liability for damage exceeding the limits is limited to the maximum amount of insurance compensation.

Keywords: compensation of harm, legal regime, economic activity, environmental management of entrepreneurs, ecological insurance, tort liability.

References

- Alekseev, Sergei S. 1981. *General theory of law*. Moscow, Yurid. lit. Publ. (In Russian)
- Barshinov, Vladislav I. 2008. Problems of legal regulation to stimulate environmental insurance. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* 3: 200–206. (In Russian)
- Beliaeva, Galina S. 2015. Public legal regime: the essence, content, legal consolidation. *Lex Russica* 104 (7): 21–28. (In Russian)
- Bergkamp, Lucas. 2001. *Liability and Environment*. The Hague, London, New York, Kluwer Law International.
- Boltanova, Elena S. 2017. Compensation of environmental damage: the ratio of environmental and civil law. *Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii* 8: 6–15. (In Russian)
- Dolzhikov, Aleksey V. 2016. The concept of sustainable development and the constitutional principle of proportionality. *Peterburgskii iurist* 1: 76–85. (In Russian)
- Dubovik, Olga L. 2007. *Application of responsibility for environmental offenses: training manual for practitioners*. Moscow, Gorodets Publ. (In Russian)
- Gribanov, Veniamin P. 2000. *The limits of the exercise and protection of civil rights*. Moscow, Statut Publ. (In Russian)
- Ioffe, Olimpiad S. 2003. *Selected works: in 4 vols. Vol. 1: Responsibility under Soviet civil law*. St. Petersburg, Iuridicheskii tsentr Press Publ. (In Russian)
- Khludeneva Natalia I. 2019. Legal limits of property liability for damage to the environment. *Zhurnal rossiiskogo prava* 3: 152–164. (In Russian)
- Korobko, Vladimir I. 2012. *Environmental management*. Moscow, UNITY-DANA Publ. (In Russian)
- Maidykov, Aleksey F., Melekhin Aleksander V. 2005. Problems of the formation of legislation on special legal regimes in the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava* 10 (106): 95–107. (In Russian)
- Markin, Yurii. 2017. Environmental insurance as an integral risk management tool of an economic entity. *Neft', gaz i pravo* 1: 15–18. (In Russian)
- Minina, E. L. (ed.). 2016. *Legal regulation of the use and protection of biological resources: scientific and practical manual*. Moscow, INFRA-M Publ. (In Russian)
- Mokhov, Aleksander A. 2015. Legal regimes of entrepreneurial activity. *Sbornik nauchno-prakticheskikh statei II Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii "Aktual'nye problemy predprinimatel'skogo i korporativnogo prava v Rossii i za rubezhom" (22.03.2015 Moskva)*. Moscow, Iustitsinform Publ. (In Russian)
- Popondopulo, Vladimir F. 1994. *Legal regime of entrepreneurship*. St. Petersburg, Izdatel'stvo Sankt-Peterburgskogo universiteta Publ. (In Russian)
- Savinykh, Vladislav A. 2014. Features of legal redress regime of natural resource damage. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 148–166. (In Russian)
- Smirnov, Viktor T., Sobchak, Anatolii A. 1983. *The general doctrine of tort obligations in Soviet civil law: a training manual*. Leningrad, Izdatel'stvo LGU Publ. (In Russian)
- Sobchak, Anatolii A. 1981. *Legal regulation of economic activity*. Leningrad, Izdatel'stvo LGU Publ. (In Russian)
- Shubin, Iurii P. 2018. Some aspects of judicial practice in disputes related to compensation for environmental damage. *Vestnik Sankt-Peterburgskoi iuridicheskoi akademii* 1 (38): 58–67. (In Russian)

- Vedysheva, Natalia O. 2018 Environmental insurance as a measure to prevent environmental risks. *Aktual'nye problemy sovremennogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*. Moscow: 43–48. (In Russian)
- Villarroya, Ana, Jordi, Puig. 2010. Ecological compensation and Environmental Impact Assessment in Spain. *Environmental Impact Assessment Review* 30 (6): 357–362.
- Zhavoronkova, Natalia G., Vypkhanova Galina V. 2018. Theoretical and legal problems of compensation for harm caused to the environment. *Lex Russica* 3 (136): 52–67. (In Russian)

Received: February 15, 2019
Accepted: September 16, 2019

Polina V. Pozdnyakova — bachelor of law, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; legal counsel on international legal affairs, “Marvel KT” LLC, 5/3, Kievskaya ul., St. Petersburg, 196084, Russian Federation; polin.pozdnyakova@mail.ru