

ПРАВИЛА ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ЗА НЕФТЕРАЗЛИВЫ НЕСОВЕРШЕННЫ

Новые требования к предотвращению, ликвидации разливов нефтепродуктов и возмещению вреда в результате таких разливов



ЮЛИЯ ЮРЧЕНКО, ВЕДУЩИЙ ЮРИСТ ООО «ПЕПЕЛЯЕВ ГРУПП»;
АРТЕМ СОРОКИН, МЛАДШИЙ ЮРИСТ ООО «ПЕПЕЛЯЕВ ГРУПП»

С 1 ЯНВАРЯ 2021 ГОДА ДЕЙСТВУЕТ НОВАЯ РЕДАКЦИЯ СТ. 46 ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 10.01.2002 Г. №7-ФЗ «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ» (ДАЛЕЕ – ФЗ №7), УЧИТЫВАЮЩАЯ ВНЕСЕННЫЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 13.07.2020 Г. №207-ФЗ ПОПРАВКИ И ПРЕДУСМАТРИВАЮЩАЯ СУЩЕСТВЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ГЕОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗУЧЕНИЕ, РАЗВЕДКУ И ДОБЫЧУ, ПЕРЕРАБОТКУ (ПРОИЗВОДСТВО), ТРАНСПОРТИРОВКУ, ХРАНЕНИЕ, РЕАЛИЗАЦИЮ УГЛЕВОДОРОДНОГО СЫРЬЯ И ПРОИЗВЕДЕННОЙ ИЗ НЕГО ПРОДУКЦИИ (ДАЛЕЕ – ЭКСПЛУАТИРУЮЩИЕ ОРГАНИЗАЦИИ). РАССМОТРИМ НОВОВВЕДЕНИЯ ПОДРОБНЕЕ.

И ВОССТАНОВИТЬ ПРИРОДУ, И ВОЗМЕСТИТЬ УЩЕРБ?!

В соответствии с ч. 14 ст. 46 ФЗ №7 эксплуатирующие организации обязаны одновременно осуществлять мероприятия по восстановлению окружающей среды и возместить вред в результате разлива нефти и нефтепродуктов.

Такое законодательное решение выглядит довольно неоднозначно с учетом положений ст. 77 и ст. 78 ФЗ №7, а также сложившейся судебной практики и может быть истолковано уполномоченными органами и судами как устанавливающее двойную форму ответственности природопользователя за одно деяние: теперь ему нужно ликвидировать последствия разлива нефти, тем самым привести окружающую среду в первоначальное состояние, и возместить вред, причиненный окружающей среде, в виде денежной компенсации.

Этот вывод следует из п. 4 Правил возмещения вреда, причиненного окружающей среде, жизни, здоровью, имуществу граждан, имуществу юридических лиц в результате разливов нефти и нефтепродуктов (утв. По-

становлением Правительства РФ от 28.12.2020 г. №2295). В целом содержание п. 4 Правил повторяет текст абз. 2 ст. 78 ФЗ №7, за исключением одного нюанса — союза «и» между затратами на восстановление нарушенного состояния окружающей среды и таксами и методиками для исчисления размера вреда вместо «при их отсутствии» в норме закона.

При этом ч. 1 ст. 78 ФЗ №7 предусмотрены альтернативные способы возмещения вреда (затраты на восстановление окружающей среды или денежная компенсация) и безусловный приоритет способа возмещения вреда в натуре перед денежной компенсацией. Исходя из этого, природопользователь должен восстановить причиненный окружающей среде вред в натуре, и только если он этого не сделал или не мог сделать, то с него можно требовать выплаты денежной компенсации, которая рассчитывается с применением установленных такс и методик.

Согласно правовым позициям Верховного Суда РФ, двойное привлечение причинителя вреда к ответственности не соответствует целям и

функциям юридической ответственности (см., например, Определение Верховного Суда РФ от 20.06.2018 г. №302-ЭС18-1483). Кроме того, возмещение вреда в виде денежной компенсации подлежит применению в случае невозможности восстановления окружающей среды в полном объеме и только в соответствующей оставшейся части (п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 г. №49). По делу об оспаривании положений методики исчисления размера вреда, причиненного почвам, Верховный Суд указал, что возмещение вреда по утвержденным в установленном порядке таксам и методикам является повышенной имущественной ответственностью, то есть обеспечивает полное возмещение вреда, включая все затраты на восстановление нарушенного состояния окружающей среды (см. Решение Верховного Суда РФ от 20.03.2020 г. №АКПИ19-1029).

Нововведения соответствуют позиции Росприроднадзора, которую ведомство активно применяет при рассмотрении споров о возмещении вреда окружающей среде (см., напри-



УЧЕНИЯ ПО ЛРН В ПОРТУ НОВОРОССИЙСК. ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНО ФГБУ «АМП ЧЕРНОГО МОРЯ»

мер, Определение Верховного Суда РФ от 24.12.2015 г. №457-ПЭК15 по делу №А54-503/2014). Таким образом, вопрос о возможном применении двойной ответственности природопользователя остается открытым. Судебная практика может признать ст. 46 ФЗ №7 специальной по отношению к ст. 77 и 78 ФЗ №7, тем самым поддерживая точку зрения природоохранного ведомства. Однако возможно, что Верховный Суд истолкует ст. 46 ФЗ №7 в контексте своих прошлых правовых позиций и не допустит двойной формы ответственности.

Обязанность возмещения вреда окружающей среде в полном объеме предусмотрена ч. 1 ст. 77 ФЗ №7, и в этом смысле ст. 46 (в редакции закона №207-ФЗ) не является нововведением. При этом ч. 2.1 ст. 78 ФЗ №7 предписывает при определении размера вреда окружающей среде учитывать понесенные лицом, причинившим вред, затраты по устранению такого вреда.

Применение новой редакции ст. 46 ФЗ №7 с учетом приведенных положений ст. 77 и 78 этого закона позволит избежать привлечения причинителя вреда к двойной ответственности: его затраты на мероприятия по ликвидации вреда должны уменьшать исчисленную по методике денежную компенсацию вреда.

РАСХОДЫ РСЧС ФИНАНСИРУЕТ БЮДЖЕТ, НО...

Согласно законодательным изменениям, расходы государства при ликвидации последствий разлива нефти и нефтепродуктов, в том числе на привлечение сил и средств Единой государственной

системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, подлежат возмещению.

Постановление Правительства РФ от 28.12.2020 г. №2295, принятое во исполнение данных положений, предусматривает, что наряду с вредом, причиненным окружающей среде, эксплуатирующая организация будет также обязана возместить расходы на привлечение дополнительных сил и средств Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее — РСЧС) в целях осуществления мероприятий по ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (ЛРН).

РСЧС объединяет органы управления, силы и средства федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Для защиты от чрезвычайных ситуаций при разливах нефти чаще всего привлекаются дополнительные силы МЧС России.

Согласно Правилам, на эксплуатирующую организацию ляжет обязанность возместить затраты бюджетов различных уровней и организаций, связанные с привлечением таких дополнительных сил. Важно отметить, что Постановление не конкретизирует перечень таких затрат.

Ранее законодательство прямо не предусматривало подобной обязанности причинителя вреда. Возможно, законодатель закрепил подход, который сложился в судебной практике. Так, в одном из дел публично-

правовому образованию удалось взыскать расходы на борьбу с чрезвычайной ситуацией и ликвидацию ее последствий с лица, по вине которого произошла соответствующая чрезвычайная ситуация, по правилам гл. 59 Гражданского кодекса РФ (см., например, Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 22.02.2018 г. по делу №А27-5489/2017). Однако сумма таких взысканных расходов была учтена в уменьшение суммы денежной компенсации вреда, исчисленной по методике при ее взыскании с причинителя вреда (Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 28.01.2019 г. по делу №А51-10212/2016).

С учетом новых положений ФЗ №7 заинтересованные лица могут посчитать, что данные расходы с причинителя вреда необходимо взыскивать отдельно от денежной компенсации вреда, причиненного окружающей среде. Между тем данное положение противоречит ранее упомянутому ч. 1 и ч. 2.1 ст. 78 ФЗ №7, а также некоторым методикам расчета вреда.

Эксплуатирующая организация обязана уплатить суммы компенсации вреда и расходов на привлечение сил и средств РСЧС в течение месяца со дня получения требований от органов государственного надзора и вправе оспорить в судебном порядке: 1) обязанность возместить вред и 2) размер вреда.

Однако предприятиям предлагается защищать свои права в судебном порядке уже после уплаты указанных в требованиях уполномоченных органов сумм вреда и расходов РСЧС. Впрочем, Постановлением не предус- >>



УЧЕНИЯ ПО ЛРН В ПОРТУ НОВОРОССИЙСК. ФОТО ПРЕДОСТАВЛЕНО ФГБУ «АМП ЧЕРНОГО МОРЯ»

мотрена какая-либо имущественная ответственность за нарушение установленного срока уплаты сумм вреда и расходов.

По нашему мнению, применение механизма взыскания расходов на привлечение дополнительных сил и средств РСЧС с причинителя вреда является сомнительным подходом законодателя и подлежит корректировке в судебной практике. Ведь в компетенцию РСЧС входит ликвидация чрезвычайных ситуаций, а вся деятельность РСЧС финансируется из государственного бюджета.

Таким образом, органы и структуры государственной власти, входящие в РСЧС, ликвидируя разливы нефти и нефтепродуктов, действуют в рамках своей компетенции, для осуществления их деятельности предусмотрены соответствующие расходы бюджета РФ, формируемые в том числе за счет налоговых поступлений и экологических платежей, а значит, в этом случае нельзя говорить о том, что у данных органов и структур возникает убытки.

КАЗУСЫ СОЗДАНИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В новой редакции ст. 46 ФЗ №7 законодатель возложил на эксплуатирующие организации обязанность по созданию финансового обеспечения осуществления мероприятий, предусмотренных планом предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (далее — ППЛРН).

Его подтверждением является наличие у эксплуатирующей организации одного из следующих документов:

1) банковской гарантии уплаты денежных сумм, необходимых для осуществления мероприятий, предусмотренных ППЛРН;

2) договора страхования, обеспечивающего финансирование мероприятий, предусмотренных ППЛРН;

3) документов, подтверждающих создание резервного фонда (в том числе несколькими эксплуатирующими организациями);

4) для государственных и муниципальных предприятий — обеспечения в виде гарантийного письма органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных осуществлять функции и полномочия учредителя или собственника имущества эксплуатирующей организации.

Финансовое обеспечение должно быть создано до дня начала эксплуатации объектов, используемых при геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья, а также при переработке (производстве), транспортировке, хранении, реализации углеводородного сырья и произведенной из него продукции. Однако при применении перечисленных способов финансового обеспечения необходимо учитывать определенные нюансы. Например, по гарантии банк принимает на себя обязательство уплатить указанному третьему лицу (бенефициару) определенную денежную сумму. При этом в гарантии, в том числе банковской, должно быть указано конкретное лицо — получатель денежных средств.

По банковской гарантии в отношении затрат на мероприятия, предусмотренные ППЛРН, и в отношении суммы вреда окружающей среде (которую можно определить исходя из максимально возможного объема разлива нефтепродуктов по существующим методикам по каждому компоненту окружающей среды) бенефициаром выступает публично-правовое образо-

вание, в бюджет которого должна поступить денежная компенсация вреда.

В отношении обязательств по возмещению вреда жизни и здоровью граждан бенефициар индивидуально не определен, что противоречит требованиям ч. 4 ст. 368 ГК РФ. Необходимость указания бенефициара в тексте банковской гарантии подтверждается и судами (например, «Обзор судебной практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о независимой гарантии», утв. Президиумом Верховного Суда РФ 05.06.2019 г.). Таким образом, способ подтверждения финансового обеспечения в виде оформления банковской гарантии по возмещению вреда жизни, здоровью и имуществу граждан не применим.

Кроме того, на сегодняшний день отсутствует стандарт, устанавливающий условия договора страхования экологических рисков (рабочая группа Всероссийского союза страховщиков проводит соответствующую работу). Анализ Всероссийского союза страховщиков показывает, что необходимо выделять несколько видов страхования экологических рисков. Например: а) страхование ответственности за вред окружающей среде, жизни и здоровью граждан, имуществу граждан и юридических лиц; б) страхование финансовых рисков, связанных с расходами на осуществление мероприятий, предусмотренных ППЛРН; в) страхование расходов на защиту или ведение дел в судах.

Стоит учесть, что договор страхования не способен финансировать все меры, предусмотренные ППЛРН, в силу отсутствия события, рассматриваемого в качестве страхового риска и обладающего признаками вероятности и случайности его наступления. Примерами таких мер могут являться мероприятия, направленные на обеспечение безопасной эксплуатации оборудования, соблюдение технологических процессов, обеспечение дистанционного контроля и др.

В целом изменения, внесенные в ст. 46 ФЗ №7, возлагают новые обязанности на лиц, осуществляющих добычу и обращение углеводородного сырья, и, очевидно, увеличивают расходы таких лиц на осуществление производственной деятельности. Пока рано говорить о том, как новые положения будут применяться на практике (одного года недостаточно для формирования судебных подходов). Между тем хочется выразить надежду, что при разрешении споров судами будут учитываться и положения ст. 1, 77, 78 ФЗ №7, и выверенные правовые позиции высших судов. ■