

Взыскание вреда окружающей среде:

актуальные тенденции правоприменения



Ю. В. Юрченко, старший юрист
Компания «Пепеляев Групп»

В статье рассмотрим изменения в судебных подходах к взысканию компенсации вреда. Как действовать в этой ситуации предприятиям?

Примерно с 2018 г. судебная практика по делам о возмещении вреда окружающей среде меняется не в пользу природопользователей.

Ранее суды чаще руководствовались гражданско-правовыми подходами, включая в доказательства по делу факт причинения вреда, то есть наступление негативных последствий от действий правонарушителя.



Постановление Арбитражного суда УО от 03.10.2016 по делу № А60-53695/2015

(Определением ВС РФ от 02.02.2017 № 309-ЭС16-19565 отказано в передаче жалобы уполномоченного органа в СКЭС)

«Факт превышения Обществом предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ на спорных выпусках может являться основанием для начисления сверхлимитной платы за негативное воздействие на окружающую среду, поскольку порождает экологический риск, но сам по себе не является достаточным основанием для возложения на ООО "Сеуралбокситруда" обязанности по возмещению реального ущерба, причиненного окружающей среде (ст. 16 Федерального закона "Об охране окружающей среды"), так как надлежит установить сам факт реального причинения вреда.

Апелляционный суд установил, что надзорным органом не представлены доказательства того, что допущенное ООО "Сеуралбокситруда" превышение концентраций по отношению к утвержденным нормативам допустимых сбросов причинило какой-либо вред спорным водным объектам, привело к невосполнимым последствиям, деградации естественных экологических систем, истощению природных ресурсов».

Анализ судебных решений за 2018–2019 гг. показывает, что теперь выводы судов стали более шаблонными.

Выводы судов в 2018–2019 гг.:

- ▶ в случае превышения природопользователем установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду предполагается, что в результате их действий причиняется вред (постановление АС МО от 26.07.2019 по делу № А41-82553/2017);
- ▶ доказательства отсутствия наступления негативных последствий для водного объекта от указанных действий либо их возникновения в силу иных факторов предприятием не представлены (постановление АС ЗСО от 12.08.2019 по делу № А45-16805/2018);
- ▶ расходы на рекультивацию могут быть зачтены в счет уменьшения денежной компенсации вреда только при наличии утвержденных в установленном порядке проектов рекультивации земель (постановление АС МО от 13.08.2019 по делу № А41-18635/2017);
- ▶ выполнение мероприятий по рекультивации нарушенных земель не исключает возложения на Общество обязанности по возмещению вреда в полном объеме, в том числе по возмещению невосполнимых или трудновосполнимых экологических потерь (постановление АС ВВО от 22.02.2018 по делу № А29-10551/2016).

Основные тенденции правоприменительной практики

1. Взыскание вреда водному объекту при сверхнормативном сбросе загрязняющих веществ.

В предмет доказывания по делу включается только одно обстоятельство – факт сверхнормативного сброса загрязняющих веществ. При этом доказательствами выступают данные о результатах производственного экологического контроля предприятия.

Это стало возможным после исключения из Методики № 87¹ п. 5, который предусматривал обязательное **выявление факта** наступления вреда вследствие нарушения водного законодательства, то есть вследствие **негативного изменения** окружающей среды **по результатам государственного контроля и надзора на основании: 1) натурных обследований, 2) инструментальных измерений, 3) лабораторных анализов.** При этом данными предприятия о сверхнормативном сбросе подтверждался лишь факт нарушения водного законодательства.

Таким образом, для взыскания компенсации вреда уполномоченному органу ранее необходимо было доказать не только факт сверхнормативного сброса, но и последствия в виде негативного изменения экосистемы водного объекта.

После исключения п. 5 из Методики № 87¹ процесс взыскания компенсации вреда водным объектам существенно





Факт сверхнормативного сброса сейчас можно установить по данным самого предприятия.

упростился – до установления факта сверхнормативного сброса по данным самого предприятия.

При этом и суды, и уполномоченные органы игнорируют п. 1 Методики № 87, который устанавливает обязательное условие ее применения: **негативное изменение водного объекта в результате его загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение ресурсов**, то есть факт наступления вреда.

2. Освобождение уполномоченного органа от обязанности доказывать факт причинения вреда, то есть наступление негативных последствий от действий причинителя вреда.

В предмет доказывания по делу включается только факт сверхнормативного воздействия, вне зависимости от того, привело данное обстоятельство к ухудшению состояния окружающей среды или нет.



ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПЛЕНУМА ВЕРХОВНОГО СУДА РФ № 49²

В случае превышения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду предполагается, что в результате их действий причиняется вред (ст. 3, п. 3 ст. 22, п. 2 ст. 34 Закона об охране окружающей среды). Бремя доказывания обстоятельств, указывающих на возникновение негативных последствий в силу иных факторов и (или) их наступление вне зависимости от допущенного нарушения, возлагается на ответчика.

При этом суды ссылаются на абз. 2 п. 7 постановления Пленума Верховного суда РФ № 49², который сформулирован таким образом, что допускает толкование судами как презумпцию вреда при сверхнормативном негативном воздействии на окружающую среду (НВОС) ▶ 74.

Однако Законом № 7-ФЗ³ такая презумпция не установлена, определена только презумпция экологической опасности хозяйственной деятельности, то есть риска наступления негативных последствий. В связи с этим предприятия и вносят плату за НВОС, в том числе за сверхнормативное.

3. Возложение на причинителя вреда обязанности доказывать отрицательный факт.

Речь идет о требованиях представить доказательства отсутствия негативных последствий для окружающей среды, то есть доказать отрицательный факт ▶ 75. При этом игнорируется правовая позиция Верховного суда РФ о недопустимости возложения бремени доказывания отрицательного факта*.

* Определения от 28.02.2018 № 308-ЭС17-12100 по делу № А32-1593/2016, от 29.10.2018 № 308-ЭС18-9470 по делу № А32-42517/2015, обзоры судебной практики Верховного суда РФ № 3 (2017) и № 1 (2016).



Постановление Арбитражного суда ЗСО от 17.07.2019 по делу № А67-580/2018

С предприятия взыскана денежная компенсация вреда, причиненного водному объекту в результате сверхнормативного сброса.

Суд сослался на абз. 2 п. 7 Постановления Пленума № 49², а также на правовые позиции Конституционного суда РФ, сформулированные в определении от 21.12.2011 № 1743-О-О и постановлении от 02.06.2015 № 12-П, и на правовую позицию Верховного суда РФ, содержащуюся в решении от 22.04.2015 № АКПИ15-249, о том, что исключительное свойство окружающей среды к самостоятельной нейтрализации негативного антропогенного воздействия и особенности экологического ущерба, который не поддается в полной мере объективной оценке (в частности, по причине отдаленности во времени последствий правонарушения), предопределяют необходимость применения условного метода определения его размера, используемого в методиках исчисления размера вреда.

Суд также указал, что **доказательства отсутствия негативных последствий для водного объекта от указанных действий** либо их возникновения в силу иных факторов **предприятием не представлены**.

4. Отказ в зачете затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

Суды отказывают в зачете затрат на рекультивацию в счет уменьшения взыскиваемой денежной компенсации вреда ▶ 76, если:

- ▶ отсутствует проект рекультивации;
- ▶ рекультивация осуществлена по предписанию уполномоченного органа;
- ▶ предприятие привлечено к административной ответственности;
- ▶ предприятие не уплатило добровольно денежную компенсацию вреда по требованию уполномоченного органа.

При этом Законом № 7-ФЗ³ такие ограничения права на зачет не установлены.

Согласно п. 2.1 ст. 78 данного закона, при определении размера вреда окружающей среде учитываются затраты по устранению этого вреда.

К сожалению, порядок и условия учета таких затрат до сих пор не установлены.

Поэтому, согласно абз. 2 п. 15 Постановления № 49², судам для учета природоохранных затрат надлежит руководствоваться следующими критериями:

- ▶ неумышленный характер вреда;



Постановление Арбитражного суда УО от 02.10.2018 по делу № А71-13672/2017

«...Отклоняя доводы ответчика о необходимости зачета в счет возмещения причиненного вреда понесенных, по его утверждению, затрат на выполнение мероприятий по ликвидации последствий разлива нефти и восстановлению почвы, суды обоснованно исходили из следующего <...>

Судами установлен факт нарушения ответчиком норм технического процесса, что послужило причиной разлива нефти и загрязнения почвы. Протокол по делу об административном правонарушении в отношении ответчика составлен 23.06.2017. Кроме того, в материалах дела имеется претензия Управления Росприроднадзора от 10.07.2017 о добровольном возмещении ущерба, оставленная ответчиком без удовлетворения со ссылкой на то, что им будет проведена рекультивация земель на месторождении до ноября 2017 г. и расходы по ликвидации загрязнения и восстановлению земельного участка превысят сумму предъявленного к возмещению ущерба <...>

На основании изложенного... суды верно признали правомерными и подлежащими удовлетворению требования Управления Росприроднадзора о взыскании с общества "Удмуртнефть" 1 394 760 руб. в возмещение вреда, причиненного окружающей среде».

- ▶ добросовестные действия причинителя вреда (до принятия в отношении него актов принудительного характера);
- ▶ совершение за свой счет активных действий по устранению причиненного вреда (по ликвидации нарушения);
- ▶ осуществление материальных затрат.

При этом суды не учитывают, что п. 15 Постановления № 49² не предусматривает условия о наличии проекта рекультивации.

Также суды игнорируют положения абз. 2 п. 1 ст. 78 Закона № 7-ФЗ³, которым предусмотрен порядок определения размера компенсации вреда окружающей среде:

- ▶ исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды;
- ▶ а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ;
- ▶ при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления вреда окружающей среде.



Таким образом, отсутствие проекта рекультивации не является основанием для отказа в зачете **фактически произведенных** затрат. В противном случае предприятие оказывается в ситуации сложного выбора: устранить последствия загрязнения и провести рекультивацию или сначала разработать проект, согласовать его с собственником земельного участка (п. 15 Правил⁴) и в итоге дожидаться акта (предписания) уполномоченного органа. Причем в обоих случаях предприятию может быть отказано в зачете затрат: в первом случае в связи с отсутствием проекта рекультивации, во втором – в связи с тем, что рекультивация осуществлена после принятия в отношении нарушителя актов принудительного характера.



5. Одновременное взыскание вреда в денежной форме и в натуре.

В последнее время уполномоченный орган часто обращается в суд одновременно с двумя требованиями:

- ▶ обязать причинителя вреда провести рекультивацию;
- ▶ взыскать денежную компенсацию вреда, рассчитанную по методике.

Суды, удовлетворяя такие требования, ссылаются на абз. 2 п. 17 Постановления № 49². Согласно ему, если восстановление окружающей среды проведением восстановительных работ возможно лишь частично (в том числе





в силу невосполнимых и/или трудновосполнимых экологических потерь), то вред **в соответствующей оставшейся части** возмещается в денежной форме.

При этом суды удовлетворяют требования, не обязывая уполномоченные органы доказать, что взыскиваемая денежная компенсация представляет собой не компенсированную рекультивацией часть вреда, то есть взыскивают двойную компенсацию вреда – в денежном выражении и в натуре ➤ 78.



Постановление Арбитражного суда ПО от 05.09.2019 по делу № А55-22101/2018

«Управление обратилось в суд с иском к Обществу о возмещении вреда, причиненного почве, и об обязанности ответчика... провести рекультивацию нарушенных земель.

Основанием послужило складирование Обществом на земельном участке, относящемся к категории земель сельскохозяйственного назначения, минерального грунта (речного песка)... что привело к перекрытию плодородного слоя почвы. Вследствие этого наступила его порча в соответствии с выводами из заключения ФГБУ "Самарский референтный центр Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору".

Судом требования Управления удовлетворены в полном объеме. Довод Общества о неправомерности одновременного взыскания денежной компенсации и об обязанности разработать проект и провести рекультивацию нарушенных земель отклонен судами со ссылкой на абз. 2 п. 17 постановления Пленума ВС РФ от 30.11.2017 № 49».

Что может служить основанием для доказательства отсутствия вреда в суде

Вполне очевидно, что для установления факта негативных изменений окружающей среды необходимы наблюдения за ее состоянием. Такие наблюдения обязаны вести государственные органы и службы при осуществлении государственного экологического мониторинга (в соответствии с Законом № 7-ФЗ³, а также ст. 30 Водного кодекса РФ, ст. 23 Закона № 96-ФЗ⁵, ст. 67 Земельного кодекса РФ, ст. 60.5 Лесного кодекса РФ).

Согласно Положению о государственном мониторинге⁶ его организацию обеспечивает Росгидромет с участием других уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».



Государственный мониторинг осуществляется на основе государственной системы наблюдений, которая включает в себя стационарные и подвижные пункты наблюдений за состоянием окружающей среды и формируется Росгидрометом, а также на основе территориальных систем наблюдений за состоянием окружающей среды, формирование и функционирование которых обеспечивают органы исполнительной власти субъектов РФ.



Росгидромет на базе документированных данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, полученных государственной системой наблюдений, ведет **Единый государственный фонд данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении**. Порядок его создания и ведения утвержден постановлением Правительства РФ от 21.12.1999 № 1410⁷. Приказом Росгидромета от 24.04.2008 № 144⁸ утвержден административный регламент по ведению фонда и предоставлению информации заинтересованным лицам (в приложении 4 содержится перечень наблюдений за параметрами окружающей среды).

Для осуществления государственного экологического мониторинга разработаны методики проведения наблюдений и оценки их результатов по компонентам окружающей среды. Например, для мониторинга состояния водных



объектов разработан метод химико-токсикологической оценки состояния донных отложений водных объектов (РД 52.24.609-2013⁹), предполагающий использование донных отложений в качестве индикаторов при оценке состояния водных объектов, при идентификации источников загрязнения, определении биогенного или антропогенного происхождения их химического состава и т. д.

Согласно п. 3 приложения «П» РД 52.24.609-2013⁹, «химический состав донных отложений характеризуется разнообразием, сложностью и четко отражает специфику источника загрязнения». На этом основании предложено использовать донные отложения в качестве объекта наблюдения при поиске конкретных источников загрязнения в случае предъявления исков об ущербе.

В РД 52.24.309-2016¹⁰ установлены требования к организации и проведению режимных наблюдений за состоянием и загрязнением поверхностных вод суши. В частности, приложение «У» предусматривает классификацию качества воды водоемов и водотоков по гидробиологическим показателям и градацию оценки состояния экосистем по методу экологических модификаций.

Можно использовать методические указания по обработке данных регулярных наблюдений государственного мониторинга водных объектов в целях интегральной оценки качества поверхностных вод по комплексу загрязняющих веществ (РД 52.24.643-2002¹¹). Метод комплексной оценки степени загрязненности поверхностных вод по гидрхимическим показателям включает классификацию качества воды водотоков по значению комбинаторного индекса загрязненности воды и классификацию качества воды водотоков по значению удельного комбинаторного индекса загрязненности воды (приложения «И» и «К»).



Кроме того, установлены Порядок представления сведений в государственный водный реестр¹² и форма государственного водного реестра¹³, включая формы представления сведений о состоянии водных объектов по запросу заинтересованных лиц.

Однако на запрос сведений о состоянии водного объекта приходят ответы об отсутствии таких сведений в государственном водном реестре. Дело в том, что Порядок¹² позднее был дополнен следующим положением: «Сведения о водных объектах, на которых отсутствуют пункты государственной наблюдательной сети, представляются Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды в Федеральное агентство водных ресурсов по мере обследования таких водных объектов».

Получается, что уполномоченные органы имеют возможности (методики) установить негативные изменения природного объекта, но не имеют ресурсов (бюджетного финансирования). Другими словами, есть установленная законом обязанность в рамках государственного экологического мониторинга вести наблюдения за состоянием и изменением природных объектов, есть методики определения состояния природных объектов и их изменений, в том числе в результате антропогенного воздействия, но из-за отсутствия финансирования данная обязанность не выполняется.

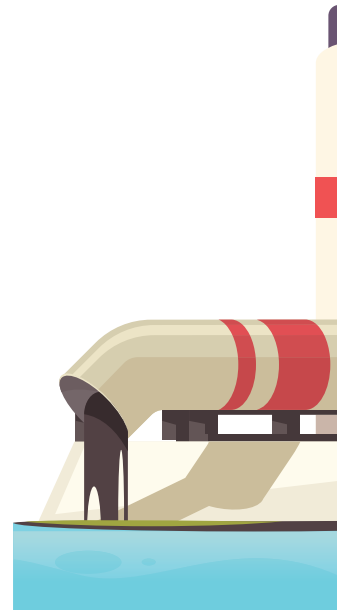
Фактически природопользователи расплачиваются за неисполнение государством своих функций.

Методики для оценки состояния природной среды при проведении государственного экологического мониторинга утверждены также и для других компонентов и объектов окружающей среды (РД 52.18.595-96¹⁴). Соответственно, стоит использовать именно эти методики (настаивать на их использовании), когда необходимо получить заключения специалистов о состоянии объекта окружающей среды для доказательства отсутствия негативных изменений его состояния, то есть для доказательства отсутствия вреда. Пояснение, что исследование природного объекта проведено с использованием методов, утвержденных для государственного экологического мониторинга, может изменить отношение суда к представленному заключению.

Другой, не менее важный вопрос заключается в возможности восполнить экологические потери в результате причинения вреда окружающей среде. Суды, удовлетворяя



Уполномоченные органы обязаны следить за состоянием природных объектов, но бюджетное финансирование этих наблюдений не предусмотрено.





Как определить экологические потери?

требования об обязанности причинителя вреда провести рекультивацию и одновременно о взыскании денежной компенсации вреда, ссылаются на наличие «невосполнимых и (или) трудновосполнимых экологических потерь». При этом суды не возлагают на уполномоченные органы обязанность доказывать наличие таких потерь, а также определять, в чем именно эти потери заключаются.

Действующим законодательством предусмотрено проектирование намечаемой хозяйственной деятельности. Требования к составу разделов проектной документации и их содержанию¹⁵ (подп. «в» п. 25) предусматривают включение в проектную документацию перечня и расчета затрат на реализацию природоохранных мероприятий и компенсационных выплат, связанных с гибелью конкретных живых организмов (растений и животных). Расчет при этом проводится по утвержденным таксам и методикам, размещенным в общедоступных источниках.

Таким образом, можно установить гибель конкретных организмов в результате загрязнения объекта окружающей среды и посчитать размер денежной компенсации, то есть установить экологические потери (если таковые произошли в результате загрязнения) и компенсировать их.

Поэтому в случае обращения уполномоченного органа в суд с требованием провести рекультивацию и при этом взыскать денежную компенсацию вреда без учета затрат на рекультивацию, с обоснованием двойного взыскания невосполнимыми экологическими потерями можно предложить предприятию действовать следующим образом:

- 1) возместить вред в натуре посредством проведения рекультивации (если рекультивация еще не проведена);
- 2) компенсировать экологические потери (в случае гибели конкретных растений и животных), исчисленные по утвержденной для этого методике, в оставшейся части, не компенсированной рекультивацией.

Выводы

Чтобы изменить применяемые сейчас судебные подходы по разрешению дел о взыскании вреда окружающей среде, предприятиям необходимо активнее вести себя в судебных процессах.

Следует доказывать исчислимость и восполнимость экологических потерь и предлагать свои расчеты и обоснования полного восстановления нарушенного состояния окружающей среды в результате рекультивации и компенсации конкретных экологических потерь (при их наличии). ■



Документы

1. Приказ Минприроды России от 13.04.2009 № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства».
2. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде».
3. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
4. Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с Правилами проведения рекультивации и консервации земель).
5. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха».
6. Постановление Правительства РФ от 06.06.2013 № 477 «Об осуществлении государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды» (вместе с Положением о государственном мониторинге состояния и загрязнения окружающей среды).
7. Постановление Правительства РФ от 21.12.1999 № 1410 «О создании и ведении Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении».
8. Приказ Росгидромета от 24.04.2008 № 144 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по исполнению государственной функции "Ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении"».
9. РД 52.24.609-2013. Организация и проведение наблюдений за содержанием загрязняющих веществ в донных отложениях водных объектов.
10. РД 52.24.309-2016. Организация и проведение режимных наблюдений за состоянием и загрязнением поверхностных вод суши.
11. РД 52.24.643-2002. Методические указания. Метод комплексной оценки степени загрязненности поверхностных вод по гидрохимическим показателям.
12. Приказ МПР России от 02.11.2007 № 284 «Об утверждении Порядка представления и состава сведений, представляемых Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, для внесения в государственный водный реестр».
13. Приказ МПР России от 29.05.2007 № 138 «Об утверждении формы государственного водного реестра».
14. РД 52.18.595-96. Федеральный перечень методик выполнения измерений, допущенных к применению при выполнении работ в области мониторинга загрязнения окружающей природной среды [ред. от 14.05.2015].
15. Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».