

Анализ дел о причинении вреда окружающей среде

Ю. В. Юрченко

Компания «Пепеляев Групп»

Споры, связанные с взысканием компенсации вреда окружающей среде, – одна из наиболее распространенных категорий «экологических» дел. Несмотря на то что такие дела рассматриваются уже давно, судебная практика продолжает демонстрировать отсутствие единообразия.

Как показывает практика, основная проблема, возникающая при рассмотрении дел о возмещении вреда окружающей среде, – в определении достаточности мер и средств для восстановления нарушенного состояния окружающей среды. Статья 78 Закона № 7-ФЗ¹ ▶ 00 (ФРАГ-1) устанавливает следующие правила определения размера компенсации вреда окружающей среде:

- ▶ размер вреда определяется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, а при их отсутствии – в соответствии с таксами и методиками;
- ▶ на основании решения суда возможно возмещение вреда в натуре;
- ▶ при определении размера компенсации возможен учет затрат, понесенных нарушителем для устранения причиненного вреда.

Норма о зачете затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды внесена в Закон № 7-ФЗ после того, как Конституционным Судом РФ была сформулирована правовая позиция по данному вопросу в постановлении от 02.06.2015 № 12-П²: ситуация, когда с нарушителя, осуществившего восстановительные мероприятия, взыскивается денежная компенсация без учета понесенных им разумных и необходимых для восстановления окружающей среды затрат, не обеспечивает надлежащий баланс между законными интересами лица, добросовестно реализующего соответствующие меры, и публичным интересом, состоящим в максимальной компенсации вреда.



Основная проблема при рассмотрении дел о возмещении вреда окружающей среде – определение достаточности мер и средств для восстановления нарушенного состояния окружающей среды.



СТАТЬЯ 78 ЗАКОНА № 7-ФЗ

ПОРЯДОК КОМПЕНСАЦИИ ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ, ПРИЧИНЕННОГО НАРУШЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1. Компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

2. На основании решения суда или арбитражного суда вред окружающей среде, причиненный нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, может быть возмещен посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ.

2.1. При определении размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, учитываются понесенные лицом, причинившим соответствующий вред, затраты по устранению такого вреда. Порядок и условия учета этих затрат устанавливаются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

3. Иски о компенсации вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, могут быть предъявлены в течение двадцати лет.



ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РФ ОТ 09.02.2016 № 225-О

При определении полного экологического вреда учету подлежат не только затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и экологические потери, которые в силу своих особенностей невозможны и (или) трудновосполнимы, в том числе по причине отдаленности во времени последствий правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования. Восстановление нарушенного состояния окружающей среды осуществляется после ликвидации последствий загрязнения окружающей среды и не тождественно данной процедуре. Таким образом, проведение только одной рекультивации не является способом полного возмещения причиненного экологического вреда, а является лишь средством устранения препятствий к воссозданию экологической системы.



Однако в определении от 09.02.2016 № 225-О³ Конституционный Суд уточнил свою правовую позицию, указав, что она не подлежит расширительному толкованию и применима к случаям, когда лицо, неумышленно причинившее вред окружающей среде, до принятия в отношении него актов принудительного характера, совершило за свой счет активные действия по реальному устранению причиненного вреда (ликвидации нарушения), осуществив при этом значительные материальные затраты. Фрагмент определения ► 00 (ФРАГ-2).

Точное определение «невосполнимых и (или) трудно-восполнимых потерь» отсутствует, а также нет методик по определению размера компенсации таких потерь, поэтому суды, при рассмотрении данной категории дел, испытывают давление доводов уполномоченного органа и экспертов. Пример таких доводов представлен в постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 29.03.2018 по делу № А57-4844/2016⁴: «проявление последствий причинения вреда окружающей среде в силу своей природы не может иметь четко определенных ни временных, ни пространственных границ. Последствия причиненного окружающей среде вреда могут быть отдалены на несколько лет и распространяться на значительное географическое пространство».

В результате взыскивается денежная компенсация на основании предположений о возможных негативных последствиях, наступление которых вероятно через неопределенное количество времени, то есть за угрозу наступления негативных последствий. Судебная практика ► 00 (СУД-1).



ДЕЛО № А29-10551/2016



РЕШЕНИЕ СУДА. Отправляя дело на новое рассмотрение, суд кассационной инстанции указал, что проведение обществом рекультивации не является способом полного возмещения причиненного экологического вреда; факт превышения затрат, понесенных обществом на проведение рекультивации, над размером ущерба, рассчитанным по Методике⁵, не исключает возложения на причинителя вреда обязанности по возмещению вреда в полном объеме, в том числе невосполнимых и (или) трудновосполнимых экологических потерь.

**ДЕЛО № А55-28838/2017**

ИСТЕЦ. Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору обратилось в арбитражный суд с требованиями:

- ▶ о взыскании денежной компенсации ущерба, причиненного землям сельскохозяйственного назначения в результате разлива нефтепродуктов;
- ▶ об обязанности разработать проект рекультивации и провести рекультивационные работы на загрязненных нефтепродуктами земельных участках сельскохозяйственного назначения.



ОТВЕТЧИК. Ответчик, не оспаривая факта причинения ущерба, посчитал излишним применение одновременно двух способов компенсации вреда: в денежной форме и в натуре.



РЕШЕНИЕ СУДА. Суд указал, что двойное возмещение вреда в данном случае отсутствует, поскольку расходы на рекультивацию не относятся к расходам на возмещение экологического вреда.

**ДЕЛО № А67-791/2016**

ОТВЕТЧИК. Обществом представлены доказательства, подтверждающие выполнение работ по рекультивации земельного участка, включая биологический этап рекультивации. Согласно заключению судебной экспертизы, проведенные обществом работы по устранению последствий причинения вреда лесам и направленные на восстановление нарушенного состояния земельного участка достаточны для дальнейшего использования этого участка по целевому назначению, т.е. для использования в лесном хозяйстве без проведения дополнительных специальных ресурсоемких мероприятий.



ИСТЕЦ. Уполномоченным органом, со ссылкой на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в определении от 09.02.2016 № 225-О о невозможности экологических потерь, заявлено о недостаточности проведения обществом только одной рекультивации для полного возмещения причиненного экологического вреда.



РЕШЕНИЕ СУДА. Дело было передано для рассмотрения в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ и определением Верховного Суда РФ от 26.11.2018 № 304-ЭС18-11722⁶ направлено на новое рассмотрение, поскольку суды не установили достаточность расходов, понесенных обществом на восстановление нарушенного состояния окружающей среды для достижения данной цели.

Наличие невосполнимых и (или) трудновосполнимых экологических потерь, которые к тому же могут наступить, а могут и не наступить в неопределенном будущем, должно быть установлено и доказано. Кроме того, им должна быть дана обоснованная материальная оценка, доказан размер таких потерь. Иные подходы противостоят как статье 65 АПК РФ⁷ и статье 1064 ГК РФ⁸, так и позиции Верховного Суда РФ, изложенной в постановлении от 30.11.2017 № 49⁹. С одной стороны, Верховный Суд РФ в этом постановлении продублировал правовую позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в определении от 09.02.2016 № 225-О о необходимости учитывать наличие невосполнимых и (или) трудновосполнимых экологических потерь.

С другой стороны, Верховный Суд РФ продемонстрировал подход к оценке ущерба окружающей среде с позиции гражданского права и определение обязательства по возмещению такого вреда как стандартного деликтного, признав, таким образом, что возмещение вреда окружающей среде является мерой гражданско-правовой ответственности. Следовательно, с учетом правовой позиции Верховного Суда РФ о деликтном характере обязательства по возмещению вреда окружающей среде, должен определяться и круг обстоятельств, входящих в предмет доказывания, а именно: наличие вреда окружающей среде, противоправность действий его причинителя и причинно-следственная связь между такими действиями и возникновением вреда, а также вина причинителя вреда.

Однако на практике с определением предмета доказывания возникают сложности: в одних случаях судам достаточно факта превышения природопользователем установленных нормативов негативного воздействия на окружающую среду (НВОС) и (или) привлечения к административной ответственности, в других случаях суды применяют нормы о гражданско-правовой ответственности, предусматривающие необходимость установить, помимо



При наличии невосполнимых или трудновосполнимых потерь необходимо обосновать материальную оценку и доказать их размер.

факта нарушения (загрязнения), еще и наступление негативных последствий, а также наличие причинно-следственной связи между действиями нарушителя и нарушенным состоянием окружающей среды. Судебная практика ► 00 (СУД-2).

Также Верховный Суд РФ в постановлении от 30.11.2017 № 49 обратил внимание на то, что взыскание денежной компенсации является не единственным (и приоритетным) способом возмещения вреда окружающей среде. В пункте 17 Верховный Суд прямо указал, что возмещение вреда в денежной форме осуществляется в случае, если восстановление состояния окружающей среды, существовавшего до причинения вреда, в результате проведения восстановительных работ возможно лишь частично, и в соответствующей оставшейся части.



ДЕЛО № А43-34884/2016



ИСТЕЦ. Орган по надзору в сфере природопользования требовал взыскать денежную компенсацию вреда окружающей среде.



РЕШЕНИЕ СУДА. Отказывая в удовлетворении иска, суды приняли во внимание представленные в материалы дела доказательства. Они подтверждают, что в результате проведенных обществом мероприятий уровень содержания нефтепродуктов в почве не превышает допустимые показатели, а также не превышены показатели содержания нефтепродуктов на земельном участке, сопредельном с ранее загрязненным земельным участком.



ДЕЛО № А07-3287/2016



РЕШЕНИЕ СУДА. Суды пришли к выводу о недоказанности причинно-следственной связи между действиями общества и загрязнением почвы, поскольку факт наличия в составе отходов спорных загрязняющих веществ в необходимой концентрации не установлен; доказательства устойчивого химического загрязнения земельного участка заявителем не представлены; не подтверждено наличие причинно-следственной связи расчета ущерба окружающей среде при химическом загрязнении почвы с установленным в ходе административного производства нарушением – несанкционированным сливом отходов в лесном массиве.

Данный подход, в частности, соответствует содержанию понятия «рекультивация нарушенных земель»: в соответствии со статьей 13 ЗК РФ¹⁰ рекультивация предполагает проведение мероприятий по восстановлению плодородия земель посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием. Следовательно, если в процессе рекультивации достигнута цель рекультивации – восстановление земельного участка до состояния, позволяющего использовать его по целевому назначению с учетом разрешенного использования, – основания для дополнительного взыскания денежной компенсации вреда отсутствуют. Судебная практика ► 00 (СУД-З).



ДЕЛО № А65-12234/2016



РЕШЕНИЕ СУДА. Суды установили, что ответчиком приняты меры по полному восстановлению нарушенного состояния окружающей среды:

- ▶ проведены работы по замене линии напорной канализации вдоль автодороги, по снятию поверхностного слоя почвы, по восстановлению поверхностного слоя;
- ▶ в результате указанных работ лабораторные исследования показали отсутствие превышения допустимых показателей.

В удовлетворении требований о взыскании денежной компенсации было отказано. Определением от 01.08.2017 № 306-ЭС17-9460¹¹ Верховный Суд отказал в передаче кассационной жалобы уполномоченного органа для рассмотрения в СКЭС ВС РФ.



ДЕЛО № А70-14059/2016



РЕШЕНИЕ СУДА. Оценив представленные в материалы дела доказательства, в том числе заключение судебной экспертизы, суд установил, что обществом были осуществлены затраты на проведение рекультивационных мероприятий. В результате этих мероприятий наличие загрязнения, уничтожения, деградации, разрушения естественных экологических систем после разлива нефти на участках лесного фонда не выявлено. Определением от 17.05.2018 № 304-ЭС18-2753¹² Верховный Суд РФ отказал в передаче кассационной жалобы уполномоченного органа для рассмотрения в СКЭС ВС РФ.



Кроме того, из-за отсутствия целевого назначения расходов органами местного самоуправления взысканных в качестве компенсации вреда окружающей среде денежных средств, проведение нарушителем работ по рекультивации в большей степени способствует восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, чем взыскание денежной компенсации. Судебная практика ► 00(СУД-4).

При рассмотрении дел о взыскании компенсации за вред, причиненный окружающей среде, также возникают сложности с разграничением легитимного (разрешенного) НВОС (пусть и сверхнормативного) с доначислением сверхнормативной платы, от причинения вреда (незаконного НВОС), влекущего гражданско-правовую ответственность. Судебная практика ► 00 (СУД-5).



ДЕЛО № А07-17007/2016



РЕШЕНИЕ СУДА. Удовлетворяя требования уполномоченного органа о взыскании компенсации вреда окружающей среде, суды, с учетом правовой позиции пунктов 17, 18 постановления от 30.11.2017 № 49, возложили на ответчика обязанность по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды путем проведения мероприятий, предусмотренных в Плане снижения сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и согласованных Управлением, Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Башкортостан, Администрацией городского поселения. При этом ссылки уполномоченного органа на то, что данный способ восстановления нарушенного состояния окружающей среды не соответствует целям и задачам природоохранного законодательства, признаны судом несостоятельными.

Во многом отсутствие единообразия судебной практики по делам о взыскании компенсации вреда окружающей среде обусловлено недостатками правового регулирования в области охраны окружающей среды. Так, содержание понятия «восстановление нарушенного состояния окружающей среды» законодательно определено лишь в отношении земельных ресурсов, через понятие «рекультивация нарушенных земель». В отношении других объектов охраны окружающей среды (например, водных объектов, растительного и животного мира) отсутствуют критерии восстановления нарушенного состояния данных компонентов окружающей среды.

Неопределенность некоторых понятий, таких как «трудновосполнимые и невозполнимые потери», также



ДЕЛО № А65-12234/2016



РЕШЕНИЕ СУДА. Суд указал, что если установлен факт превышения природопользователем установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, то имеет место презумпция причинения вреда как результат действий указанных лиц. Также суд указал, что в опровержение доводов истца (уполномоченный орган) ответчик (предприятие) обязан доказать, что негативные последствия возникли по другим причинам, т.е. вне зависимости от допущенного нарушения.



ДЕЛО № А66-211/2017



РЕШЕНИЕ СУДА. Суды отказали в удовлетворении требований уполномоченного органа о взыскании ущерба, причиненного водному объекту в результате сброса сточных вод. Причина – факт превышения предприятием предельно допустимых сбросов загрязняющих веществ может служить основанием для начисления сверхлимитной платы за НВОС, так как порождает экологический риск, но не является достаточным основанием для возложения на ответчика обязанности по возмещению ущерба (в деле отсутствуют доказательства того, каким образом превышение предельно допустимой концентрации загрязняющих веществ повлияло на окружающую среду, привело к деградации естественных экологических систем, истощению природных ресурсов и иным последствиям).

вызывает сложности, в том числе с установлением достаточности мер по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды.

При этом необходимо помнить о главном: способ компенсации вреда, причиненного окружающей среде, должен соответствовать цели охраны окружающей среды, а значит, возмещение вреда окружающей среде посредством возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет его средств в соответствии с проектом восстановительных работ, с учетом отсутствия целевого назначения поступающих в бюджет денежных средств в большей степени соответствует цели охраны окружающей среды, чем взыскание денежной компенсации. ■



Документы

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.06.2015 № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса РФ и положений постановления Правительства РФ «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой ООО «Заполярье»».
3. Определение Конституционного Суда РФ от 09.02.2016 № 225-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ООО «Монолит и К» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды»».
4. Постановление Арбитражного Суда Поволжского округа от 29.03.2018 по делу № А57-4844/2016.
5. Постановление Правительства РФ от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства».
6. Определение Верховного Суда РФ от 26.11.2018 № 304-ЭС18-11722.
7. Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ.
8. Гражданский кодекс РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ.
9. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде».
10. Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ.
11. Определение Верховного Суда РФ от 01.08.2017 № 306-ЭС17-9460.
12. Определение Верховного Суда РФ от 17.05.2018 № 304-ЭС18-2753.