

Н.В. Данилова

ИНСТИТУТ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В РОССИЙСКИХ ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ (ОБЗОР НАУЧНОЙ ЛИТЕРАТУРЫ ЗА 2009–2019 гг.)

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-111-50447.

Предметом исследования являются позиции современных российских ученых на институт возмещения экологического вреда. Обзор позволяет получить представление о круге актуальных проблем, степени их изученности, основных научных концепциях и отдельных предложениях по совершенствованию экологического законодательства. Определение правовой природы рассматриваемого института формирует ключевые векторы его развития и позволяет найти решения для более частных проблем: форм, способов и порядка возмещения.

Ключевые слова: экологический вред; возмещение вреда; экологическая ответственность; гражданская ответственность; экологическое право России; обзорная статья.

Введение

Сохранение благоприятной окружающей среды является стратегической целью государственной политики России в области экологического развития, а восстановление нарушенных экосистем, предотвращение и снижение негативного воздействия на окружающую среду – важнейшей ее задачей. Проблема неэффективности существующих правовых механизмов возмещения экологического вреда стоит в ряду актуальных не только на национальном уровне, она включена и в мировую повестку.

В российской науке институту возмещения вреда, причиненного окружающей среде, традиционно уделяется большое внимание. Вместе с тем работ обзорного характера немного и в основном они посвящены исследованиям советского и постсоветского периода [1, 2]. Предметом исследования в настоящей работе стали позиции российских ученых в области экологического права по обозначенной проблематике за период с 2009 по 2019 г., изложенные в монографиях, диссертациях, научных статьях в периодических научных журналах. Настоящий обзор позволяет получить представление о круге актуальных проблем, степени их изученности, основных научных концепциях и отдельных предложениях по совершенствованию российского правового института возмещения экологического вреда, увидеть ключевые потенциальные векторы его развития на настоящем этапе.

Ключевым вопросом института возмещения вреда является определение его правовой природы с точки зрения действующего законодательства и возможных вариантов ее трансформации в дальнейшем. Выбор того или иного варианта позволяет определить пути решения более частных проблем: форм, способов и порядка возмещения.

Институт возмещения экологического вреда как вид гражданско-правовой ответственности

В современной юридической литературе преобладающей точкой зрения является признание возмещения экологического вреда частным случаем

гражданско-правовой ответственности. В теории права такую ответственность часто называют «тактовой» и относят к подвиду гражданско-правовой ответственности наряду с семейно-правовой и материальной [3. С. 81–82].

В основе этой позиции лежит утверждение, что вред, причиненный экологическим правонарушением, представляет собой разновидность гражданско-правового вреда, обусловленного нарушением норм экологического права. Нормы, регулирующие обязательства по возмещению вреда, причиненного экологическими правонарушениями, хотя и закреплены в экологических законах, имеют гражданско-правовую природу. По выражению И.Ю. Ребикова, гражданско-правовая (деликтная) ответственность в этом случае «все же лишь расширяет свои горизонты и осваивает новые ниши» [4. С. 123–124]. Соответственно, обязательство вследствие причинения вреда природным объектам и комплексам – это гражданско-правовое внедоговорное отношение, возникающее в результате совершения экологического деликта, повлекшего отрицательные изменения природной среды из-за ее загрязнения, а также деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов. Его субъектами являются должник (причинитель вреда) и кредитор (собственник природных ресурсов или орган публичной власти). На должника возлагается обязанность по возмещению вреда, заключающаяся в проведении работ по восстановлению качества природного объекта в натуре или выплате денежной компенсации [5. С. 7–8].

При этом большинство ученых не отрицают возможность применения специальных норм экологического и природоресурсного законодательства, которые призваны дополнять нормы Гражданского кодекса РФ по следующим основаниям. Сторонники процивилистической концепции признают, что вред, причиненный природной среде, имеет ряд существенных особенностей. И.О. Ребиков пишет, что «природные объекты не вписываются в общепринятые классификации вреда (по субъекту причинения; характеру вреда; характеру противоправной деятельности)... Отсюда следует, что по критерию “характера вреда” наряду с вре-

дом имуществу, жизни и здоровью существует и вред, причиненный природным объектам». Автор предлагает дополнить Гражданский кодекс РФ отдельной статьей, посвященной данному виду вреда [5. С. 8].

Е.С. Болтанова отмечает, что гражданскому законодательству не известны такие сложные и комплексные объекты, как окружающая среда, природная среда, природный объект, экологическая система, качество окружающей среды [6. С. 10]. Сложность объекта определяет специфические особенности экологического вреда, которые гражданское законодательство не может учитывать. В их числе Е.С. Болтанова называет: невозможность (зачастую) восстановления разрушенной системы (даже на уровне микрорекосистемы); нарушение внутрисистемных связей; возможность трансграничного распространения возникающих неблагоприятных последствий; латентный характер последствий правонарушения и др. [6. С. 12]. Эта позиция находит поддержку у Н.Г. Жаворонковой и Г.В. Выпхановой [7. С. 55].

Важной особенностью экологических отношений является то, что имущественная составляющая не играет в них такой роли, как в гражданских отношениях. Природные богатства являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации. Причинением экологического вреда (в узком смысле) нарушаются не только имущественные, но и экологические права граждан, в частности право каждого на благоприятную окружающую среду. Нормы о компенсации экологического вреда в узком смысле обеспечивают публичный интерес [6. С. 10]. С.М. Сагитов, признавая рассматриваемый институт разновидностью гражданско-правовой ответственности, отмечает, что она выступает компонентом единого механизма обеспечения права на благоприятную окружающую среду, специальным правовым инструментом, позволяющим решать как определенные частноправовые, так и публично-правовые задачи [8. С. 8].

Чаще всего необходимость специального регулирования объясняется спецификой оценки вреда, причиненного природной среде, которую невозможно учесть в гражданском законодательстве. Делается вывод, что специальные нормы закреплены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды», однако они нуждаются в уточнении, конкретизации, устранении внутренних противоречий [9. С. 58].

Таким образом, оставаясь в рамках цивилистического понимания института возмещения экологического вреда как гражданско-правовой деликтной ответственности, большинство современных исследователей признают его комплексный характер. Исходя из этого, при обсуждении вектора развития рассматриваемого института основной акцент делается на согласовании норм гражданского и экологического законодательства и определении приоритетов в той или иной отрасли.

В числе немногих сторонников процивилистической концепции, отрицающих комплексный характер рассматриваемого института, можно назвать А.Г. Ивлиеву. Комментируя известное Постановление Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 г. № 12-П,

она утверждает, что «логически невозможно одновременно квалифицировать правоотношение и как частноправовое, подчиняющееся общим принципам гражданско-правовой ответственности, и как правоотношение смешанной природы, не подчиняющееся таким принципам». «Представления о смешанной природе или особом характере экологической ответственности не имеют под собой оснований», – делает вывод автор. Решительно настаивая на гражданско-правовой природе рассматриваемого института, она полагает, что «“объектная” специфика вреда... не оправдывает использования такого метода расчетов как основной формы исчисления размера вреда, поскольку это сопряжено с сильными искажениями общих принципов юридической ответственности и часто приводит к несправедливым результатам» [10. С. 151]. Процессуальная экономия, на которую ссылаются сторонники такого метода, является мнимой, поскольку схема определения вреда неоправданно трудоемка. Более того, «как только к институту возмещения вреда окружающей среде добавляется штрафной элемент, она вынужденно теряет свои преимущества упрощенного порядка, поскольку должны включаться все процессуальные гарантии, характерные для публично-правового преследования» [10. С. 54]. Это мнение автор отстаивает и в более поздней своей работе [11. С. 157–173].

Возмещение экологического вреда как экологическая ответственность

Специфика объекта экологических отношений и их публично-правовая природа, основанная на характере защищаемых экологическим правом интересов, дают основание исследователям утверждать, что использование правовой конструкции гражданской ответственности является ошибочным. Одним из первых об этом четко заявил М.М. Бринчук: «применительно к сфере взаимодействия общества и природы одним из наиболее общих и существенных охраняемых законом интересов является сохранение благоприятной окружающей среды, экологическое благополучие» [12. С. 22–23]. Поскольку природа представляет собой «объект публичной собственности, публичное благо, объект, выражающий публичный интерес, демонстрирующий и олицетворяющий публичное право», а экологические интересы носят преимущественно публично-правовой характер, нарушение этих интересов не может являться основанием гражданской ответственности, применяемой за нарушение частных интересов [13. С. 35].

Схожую аргументацию приводит Л.И. Брославский. «Гражданско-правовой институт “обязательства вследствие причинения вреда”, на основании которого привлекаются к имущественной ответственности экологические правонарушители, традиционно направлен и обеспечивает защиту личных, индивидуальных интересов субъектов права, – пишет он. – Причинение экологического вреда – это нарушение не только личных, но и общественных интересов. Предусмотренные российским гражданским и гражданско-процессуальным законодательством средства право-

вой защиты представляются недостаточными, когда речь идет о деликтной ответственности за нарушения в области экологии и / или возмещении экологического вреда». Считая причинение экологического вреда особым видом деликта, автор аргументирует это тем, что «потерпевшими являются неопределенное число лиц, причем оно может многократно возрастать, имея в виду распространение негативных последствий нарушения среды обитания человека во времени и пространстве» [14. С. 153].

Исходя из этого, М.М. Бринчук предлагает ввести в российское законодательство самостоятельный вид юридической ответственности – эколого-правовую [12. С. 22–23]. Следует отметить, что автор не отождествляет экологическую ответственность исключительно с институтом возмещения экологического вреда. «Содержание эколого-правовой ответственности образуют два вида экологических правонарушений, предметом которых являются: возмещение вреда, причиненного природе, т.е. экологического вреда, и неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей, предусмотренных договором на природопользование и охрану окружающей среды» [12. С. 36–37]. Таким образом, он делит экологическую ответственность на внедоговорную и договорную. В качестве основания введения последней он указывает на публично-правовой характер договоров в сфере природопользования [12. С. 35–36].

Предложение М.М. Бринчука о необходимости формирования в российском праве нового вида юридической ответственности – эколого-правовой – нашло поддержку у ряда авторов [15–18].

А.В. Кодолова считает, что целесообразность внедрения публично-правового режима ответственности за вред окружающей среде обусловлена необходимостью установления и реализации целей ответственности в виде предупреждения причинения вреда и восстановления окружающей среды, приоритета возмещения вреда в натуральной форме, пересмотра порядка оценки экологического вреда, в том числе отказа от косвенных методов оценки в отношении природных компонентов, возможность восстановления которых в натуральной форме существует, определения размера экологического вреда в приоритетной форме прямым методом, по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния объектов охраны, с учетом упущенной выгоды. Трудность установления публично-правовой ответственности за причинение вреда окружающей среде автор видит в необходимости пересмотра существующего порядка привлечения к ответственности и внесения существенных изменений в действующее экологическое и природоресурсное законодательство [18. С. 31].

По мнению В.Г. Мельниковой и Е.М. Сурановой, разграничение гражданской и экологической ответственности позволит не только усилить защиту публичных экологических интересов, но и обеспечить защиту частных интересов природопользователей. Дело в том, что, как правило, при рассмотрении исков органов государственной власти о возмещении экологического вреда не принимается во внимание тот вред, который был причинен частно-

му лицу – правообладателю природного объекта. Вместе с тем взыскание убытков в пользу публично-правового образования не освобождает природопользователя от необходимости выполнения восстановительных мероприятий, которые он, при таком положении дел, фактически должен осуществить за свой счет. Распространение принципа многоаспектности значения природных объектов на сферу ответственности за причиненный вред позволит решить эту проблему [15. С. 196].

Эколого-правовая ответственность как самостоятельный вид юридической ответственности успешно применяется в странах Европейского Союза. В связи с этим интерес представляют работы, посвященные исследованию опыта этих стран. В числе наиболее значимых в рассматриваемый период можно назвать работы, подготовленные коллективом Института права и публичной политики [19], В.Б. Агафоновым [20. С. 48–61], Л.И. Брославским [14; 21. С. 342–364], В.Г. Мельниковой [21. С. 327–342], А.В. Кодоловой [18], Н.В. Даниловой и А.П. Гоговым [22].

Возмещение экологического вреда как публично-правовой платеж

Публично-правовой характер отношений, возникающих в процессе возмещения экологического вреда, позволяет В.А. Савиных поставить вопрос о том, стоит ли вообще использовать правовую конструкцию деликтной ответственности. Автор убедительно доказывает, что возмещение вреда посредством проведения природопользователем восстановительных мероприятий осуществляется в рамках деятельности надзорных органов государственной власти, которые обладают властными полномочиями. Государственный орган вправе своим односторонним предписанием обязать природопользователя к устранению нарушения посредством проведения восстановительных работ. Поскольку для отношений сторон по поводу возмещения вреда окружающей среде не характерно равенство, то места для гражданско-правовой ответственности в этом случае не остается. На основании этого В.А. Савиных предлагает довести до логического завершения тенденцию смещения правового регулирования в публично-правовую сферу: «В конечном счете, лишь внешняя правовая форма деликтного обязательства заставляет нас считать, что вред окружающей среде возмещается природопользователем, в то время как реальным субъектом возмещения как восстановления нарушенного состояния остается государство, реализующее свою обязанность по обеспечению благоприятного состояния окружающей среды. Конкретный природопользователь служит лишь инструментом, за счет которого или руками которого государство проводит восстановительные мероприятия. Таким образом, отношения между природопользователем и государством всецело попадают в область публично-правовых отношений по надзору за состоянием окружающей среды. Возмещение же происходит в рамках реализации конституционно-правовой обязанности государства перед своими гражданами» [23. С. 159–161].

В то же время проблему денежной компенсации вреда, причиненного окружающей среде, автор предлагает решить посредством введения публично-правовых платежей, схожих по своей природе с платой за негативное воздействие на окружающую среду. При этом таксы и методики предлагается рассматривать как акты, регулирующие порядок определения размера данной компенсации. Публично-правовой характер компенсации отчасти снимет вопрос об обоснованности такс и методик в аспекте соотношения размера вреда, установленного на их основании, с размером вреда, определенного по фактическим затратам на восстановление окружающей среды, как частноправовой категорией. Если денежная компенсация вреда окружающей среде носит публично-правовой характер, то она вполне может включать в себя и экономически неисчислимый вред и даже общие издержки государства на проведение мониторинга состояния нарушенных объектов [23. С. 161–162]. «В конечном счете, отношения по возмещению вреда окружающей среде перестанут искусственно выдаваться за частноправовые и получат адекватную публично-правовую форму» [23. С. 163], – делает вывод автор.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время в доктрине экологического права предлагается три направления дальнейшего развития института возмещения экологического вреда.

Первое – дальнейшее совершенствование в рамках гражданско-правовой деликтной ответственности посредством устранения правовых дефектов, выявленных в доктрине и судебной практике. При этом признается наличие существенных особенностей экологического вреда, диктующих установление особых правил возмещения в специальном экологическом законодательстве.

Второе – легальное признание нового вида эколого-правовой ответственности, позволяющей использовать несвойственные гражданскому праву публично-правовые инструменты и подходы.

Третье – оформление отношений возмещения экологического вреда посредством исключительно публично-правовых институтов: проведение восстановительных работ в рамках государственного экологического надзора и введение нового вида публично-правовых платежей, призванных компенсировать неисчислимые потери в природной среде и затраты государства на охрану окружающей среды.

Несмотря на внешнее различие указанных векторов развития института возмещения экологического вреда, анализ работ позволяет увидеть, что в рамках каждого из них обсуждается общий круг проблем:

- необходимость уточнения легальной дефиниции «вред, причиненный окружающей среде»;
- соотношение различных форм возмещения вреда – натуральной и стоимостной;
- несовершенство такс и методик как специальных способов расчета размера экологического вреда;
- возможность использования прямого метода определения размера вреда по фактическим затратам;
- порядок учета затрат причинителя вреда на восстановление нарушенного состояния окружающей среды при определении размеров вреда.

Рассмотрим далее эти вопросы более детально.

Понятие экологического вреда. Критика легальной дефиниции

Вне зависимости от оценки правовой природы института возмещения экологического вреда, все авторы единодушно признают, что экологический вред не является тождественным гражданско-правовому вреду. Такое понимание экологического вреда было заложено еще в советский период. Рассматривая правовые формы возмещения экологического вреда, один из основоположников отечественной науки экологического права, профессор В.В. Петров характеризовал вред, возникающий вследствие нарушения природоохранительного законодательства, как охватывающий всю сферу взаимодействия общества и природы, прежде всего природную среду, а через нее – здоровье человека, материальные ценности общества. Он подразделял вред на экономический (посягающий на имущественные интересы природопользователей, в том числе собственников), экологический (посягающий на экологические интересы общества в чистой, здоровой, продуктивной, генетически многообразной природной среде обитания), антропологический (посягающий на здоровье человека (физиологический вред) и состояние будущих поколений (генетический вред)) [24. С. 151–154]. Эта классификация вреда, причиненного экологическим правонарушением, находит свою поддержку у современных исследователей [6, 7, 16, 25–27]. Предлагаются разные термины для обозначения элементов вреда, но суть – выделение экологического вреда как его специфического вида – остается неизменной.

Что показательно, доктринальное понимание экологического вреда находит свое отражение в практике Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ [25. С. 118]. Так, согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 2 июня 2015 г. № 12-П, ущерб, причиненный экологическим правонарушением, отличается сложностью его проявлений: он включает экологический вред окружающей среде, вред, причиняемый здоровью человека (социальный вред), вред имуществу, находящемуся в частной или публичной собственности (экономический вред). Решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2008 г. № ГКПИ08-52 упоминает материальный и экологический вред, причиненный природной среде. Верховный Суд Российской Федерации в определении от 3 июня 2015 г. № 310-ЭС15-1168 по делу № А54-503/2014 подчеркивает: «При определении экологического вреда в денежном выражении подлежат учету не только затраты на восстановление нарушенной природной среды, но и экологические потери».

Следует отметить, что Федеральный закон «Об охране окружающей среды» вместо термина «экологический вред» использует «вред, причиненный окружающей среде». Можно ли рассматривать эти понятия как тождественные? Большинство исследователей используют их именно в таком контексте. Однако в судебной практике очень часто можно встретить подход, при котором экологический вред пони-

мается очень узко, только как невосполнимый и трудновосполнимый вред, часто его именуют «экологическими потерями» в противовес вреду, который может быть исчислен и возмещен, – «затратам на восстановление нарушенной природной среды».

Здесь возникает вопрос, являются ли затраты на восстановление природных объектов частью имущественного (экономического) вреда правообладателей природных объектов или это часть экологического вреда, причиненного природе как экосистеме? Преобладающей в теории и судебной практике является точка зрения, согласно которой они входят в состав экологического вреда [15. С. 194; 28].

Однако нельзя считать, что точка в этом вопросе поставлена. Неожиданно он приобрел актуальность в свете оценки изменений, внесенных в Лесной кодекс РФ Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ. Анализируя их, И.А. Игнатьева справедливо указывает на то, что «разделение вреда, причиненного вследствие нарушения лесного законодательства, на имущественный вред, причиненный лесным участкам и имущественным правам, возникающим при использовании лесов, и на вред, причиненный лесам как экологической системе, и соответствующее разделение порядка исчисления каждого, потенциально создает возможность не всегда учитывать такую часть вреда окружающей среде и её компонентам, которую судебные органы вслед за доктринальным подходом экологического права именуют экологическим вредом» [25. С. 119]. Представляется, что ответ на данный вопрос не ограничивается сферой действия лесного законодательства, а имеет концептуальное значение для определения пределов действия экологической ответственности и ее разграничения с гражданско-правовой. Полагаем, что имущественный вред, причиненный правообладателям природных объектов, должен возмещаться в рамках гражданско-правовой ответственности, в то время как экологический вред – в рамках эколого-правовой. Поэтому следует дать четкое законодательное определение такого вреда с указанием всех его элементов.

Критику вызывает и легальная дефиниция «вреда, причиненного окружающей среде», содержащаяся в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Под вредом окружающей среде понимается негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

В научной литературе справедливо указывается на то, что в данном определении не учитываются иные виды негативного воздействия, выражающиеся в сверхлимитном использовании природных ресурсов, уничтожении объектов растительного и животного мира и др. [29. С. 135]. В свою очередь, научное сообщество пришло к единому мнению о том, что экологический вред – это «любое ухудшение состояния окружающей среды». Следовательно, доктринальное толкование экологического вреда шире и содержательнее, чем легальное [28. С. 187].

По мнению Н.Г. Жаворонковой и Г.В. Выпхановой, базовые определения вреда, причиненного от-

дельным компонентам окружающей среды, должны содержаться непосредственно в основных кодифицированных актах природоресурсного законодательства и раскрываться в таксах и методиках возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Тем самым понятие «вред, причиненный окружающей среде» должно быть комплексным и содержать не только те или иные негативные последствия для окружающей среды, но и те возможные действия, которые приводят к причинению данного вреда [7. С. 58].

Н.Г. Нарышева обращает внимание на сложную, двойную конструкцию указанного определения: «Если следовать логике приведенной дефиниции, о возникновении обязательства вследствие причинения вреда водным объектам можно говорить только в том случае, если доказаны как деградация естественных экологических систем, так и истощение природных ресурсов, причем и деградация, и истощение находятся в причинно-следственной связи с загрязнением (сбросом сточных вод), допущенным причинителем вреда». Она считает, что дефиниция не отвечает требованиям юридической техники, поскольку формально определенные критерии деградации естественных экологических систем и истощения природных ресурсов действующим законодательством не установлены [30. С. 13–14]. Что примечательно, помимо этой дефиниции, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» содержит и иные формулировки вреда как основания для наступления ответственности, не способствуя тем самым правовой определенности в данной сфере [31. С. 10–11].

В связи с этим ставится вопрос о совершенствовании легальной дефиниции «вреда, причиненный окружающей среде», которая была бы пригодна для целей практического применения. В этой связи Н.Г. Нарышева обращает внимание на взаимосвязь между оценкой вреда, подлежащего возмещению, и экологическими нормативами: «...Причиненный вред должен быть определен как изменение физических, химических и биологических показателей по сравнению с нормативно установленными показателями качества окружающей среды... Иными словами, если сверхнормативное негативное воздействие на водный объект (сброс загрязняющих веществ в составе сточных вод) привело к изменению химических показателей водного объекта по сравнению с нормативно установленными (нормативами предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ), то указанные обстоятельства (изменение химических показателей и факт нарушения водного законодательства, выразившийся в сверхнормативном сбросе загрязняющих веществ) в совокупности с причинно-следственной связью между фактом нарушения водного законодательства и изменением химических показателей водного объекта будут являться основанием для возмещения вреда водным объектам по правилам, установленным Водным кодексом Российской Федерации. Отсутствие установленных в рамках проверки государственного экологического надзора изменений химических, физических и биологических показателей водного объекта в результате нарушения водного законодательства должно означать, что имело место негативное

воздействие, не являющееся основанием для возмещения вреда. В этом случае неблагоприятные последствия для водопользователя должны ограничиваться только платой за сверхнормативное воздействие на водный объект» [30. С. 16].

Данный вывод, сделанный автором применительно к водным объектам, актуален и для иных компонентов природной среды, качество которых нормируется. Развивая данную мысль, Н.В. Данилова и С.А. Каримова предлагают конкретизировать легальную дефиницию «вред, причиненный окружающей среде», увязав ее с экологическими нормативами: «вред, причиненный окружающей среде – это негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, и иного нарушения требований законодательства, приведших к превышению установленных нормативов в области охраны окружающей среды» [32. С. 77].

Формы возмещения и способы оценки экологического вреда

Как известно, действующее законодательство предусматривает две формы возмещения экологического вреда – стоимостную и натуральную, при этом приоритет той или иной формы не установлен. Стоимостная форма возмещения экологического вреда преобладает на практике и в то же время постоянно подвергается жесткой критике в доктрине.

Во-первых, критикуются таксы и методики, используемые для расчета размера денежной компенсации.

С одной стороны, таксы и методики рассматриваются как необходимая мера, обусловленная невозможностью точного определения размера вреда, подчеркивается их нормативный и условный характер. Их преимущества видятся в упрощении расчета убытков, снижении размера судебных расходов на проведение экспертиз, экономии времени [21. С. 32].

С другой стороны, ставится вопрос об отсутствии юридических оснований учета того или иного элемента экологического вреда, что ставит под сомнение обоснованность расчета его размеров [15. С. 193; 21. С. 32–34]. В частности, остается открытым вопрос об учете не только прямых, но и косвенных потерь, вызванных экологическим правонарушением [21. С. 28–30]. Отмечается, что размеры вреда, рассчитанные по таксам и методикам, зачастую ниже реальной стоимости необходимых работ [13. С. 39; 29. С. 137–138; 33–35], существует возможность занижения органами надзора размера причиненного природным объектам вреда, в частности, с целью снять с себя бремя доказывания некоторых юридически значимых обстоятельств по делу [15. С. 195]. Кроме того, таксы и методики утверждены не для всех природных объектов [7. С. 58; 36. С. 64] либо учитывают не все элементы вреда [37. С. 112; 38], отсутствуют методики для расчета комплексного вреда окружающей среде [39. С. 19; 40. С. 69–70]. В этой связи И.А. Игнатьева верно отмечает, что имеет место неопределенность соотношения вреда, причиненного окружающей среде в

целом и отдельным природным компонентам: «Как классифицировать соответствующие виды вреда, образуют ли они в общей сложности вред, причиняемый окружающей среде, со всеми общими вытекающими из этого требованиями и принципиальными подходами или представляют собой каждый нечто вполне самостоятельное – это открытые на сегодня вопросы правового регулирования» [31. С. 13].

Недостатки такс и методик заставляют исследователей предлагать использовать прямой метод определения размера вреда по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния природных объектов. Так, С.М. Сагитов считает, что порядок исчисления вреда «по фактическому размеру» следует оценивать как основной [8. С. 11, 13]. Его поддерживает Н.В. Барбахова [41]. Е.В. Кремнева соглашается с тем, что действующие правила допускают альтернативный способ расчета: если размер убытков превышает размер вреда, исчисленного по таксам, то в расчет принимается сумма убытков; если сумма, насчитанная по таксам и методикам, выше, то именно она принимается во внимание [42; 43. С. 233]. Полагаем, что данное предложение сводит на нет принцип процессуальной экономии, которым обосновывается применение такс и методик. Ведь в таком случае истец должен произвести расчет двумя способами, сравнить полученные результаты и взять за основу определения цены иска больший размер. Кроме того, признание способа расчета убытков по фактическим затратам основными (приоритетным) выводит на первый план необходимость проведения судебных экологических экспертиз [34; 29. С. 137–138], что приводит удорожанию процесса.

Во-вторых, при выборе стоимостной формы возмещения вреда существует проблема учета затрат, произведенных причинителем вреда для ликвидации последствий правонарушения. Этот вопрос длительное время был предметом научных дискуссий, которые подогревались неоднозначной судебной практикой. Правовые позиции, сформулированные Пленумом Верховного Суда РФ, Конституционным Судом РФ (их обзор представлен в работах [21. С. 126–127; 44]), отчасти сняли остроту проблемы, однако не решили ее окончательно в силу отсутствия утвержденного порядка и условий учета затрат по устранению вреда, причиненного нарушением природоохранного законодательства. В частности, остается неясным, должны ли будут компенсироваться невосполнимые и трудновосполнимые экологические потери в случае, если размер понесенных причинителем вреда затрат на устранение вреда будет превышать размер вреда, определенный в соответствии с таксами и методиками. Следует согласиться с Н.Г. Нарышевой, что этот вопрос должен быть разрешен федеральным законом [21. С. 127–128].

Фактически в этой ситуации причинитель вреда может нести двойную ответственность в силу того, что одновременно используются и натуральная, и стоимостная формы возмещения вреда. Указанная проблема имеет концептуальное значение, поскольку выводит на первый план вопрос о карательном (штрафном) элементе в содержании имущественной

ответственности за экологический вред. По данному вопросу в литературе нет единого мнения. Одни авторы считают, что двойная ответственность в такой ситуации отсутствует, поскольку проведение работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды, в частности рекультивации земель, вообще нельзя считать возмещением вреда [45, 46]. Другие утверждают, что имеет место двойная ответственность, в связи с чем возмещение вреда неосновательно приобретает публично-правовой штрафной элемент, ей не свойственный [47, 48].

В-третьих, главным недостатком стоимостной формы возмещения вреда является отсутствие в действующем отечественном законодательстве норм, обеспечивающих целевое использование полученных денежных средств, в итоге конечная цель института возмещения экологического вреда не достигается. На этот факт единодушно указывают практически все авторы – как сторонники, так и противники натуральной формы возмещения вреда. Н.Г. Нарышева пишет: «Учитывая восстановительный характер возмещения экологического вреда, действующее законодательство должно детально регулировать <...> проведение рекультивационных и иных восстановительных работ на средства, взысканные с причинителя вреда. Однако к числу принципов бюджетной системы РФ относится принцип общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, который, согласно ст. 35 Бюджетного кодекса РФ, означает, что расходы бюджета не могут быть увязаны с определенными доходами бюджета и источниками финансирования дефицита бюджета. Это положение предполагает отсутствие правовых оснований, которые с необходимостью влекли бы обязанность органов местного самоуправления использовать денежные средства, полученные по искам о возмещении экологического вреда на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, либо на какие-либо иные природоохранные мероприятия». Ситуация усугубляется тем, что законодательство о местном самоуправлении к вопросам местного значения не относит организацию восстановления нарушенного состояния окружающей среды. В итоге происходит нивелирование восстановительных начал возмещения экологического вреда [21. С. 122].

Решение описанных выше проблем видится в установлении приоритета натуральной формы возмещения экологического вреда, которая, в отличие от возмещения убытков, позволит достичь основной цели ответственности – обеспечения наиболее полного восстановления нарушенного состояния окружающей среды. Эта идея, сформулированная Г.А. Мисник в 2008 г. в докторской диссертации [49. С. 45], в исследуемый период была поддержана практически всеми современными исследователями [10, 11, 13, 15, 29, 35, 50–52].

В числе немногих, кто возражает против возложения на причинителя вреда обязанности проведения восстановительных работ, – В.А. Савиных. Он пишет о том, что не всегда оправданно обязывать природопользователя к осуществлению непрофильной деятельности: вынуждать его искать организации, которые смогли бы провести восстановительные меропри-

ятия, возлагать риски выбора ненадлежащей организации, а также риски безуспешности восстановительных мероприятий. Природопользователь, как правило, не специалист в данной сфере, поэтому ему проще заплатить справедливую компенсацию в бюджет, чтобы уже государство, на котором лежит обязанность по обеспечению охраны окружающей среды, самостоятельно занималось проведением восстановительных мероприятий. В таком аспекте возложение на природопользователя обязанности по возмещению вреда в натуре должно допускаться только с его согласия [23. С. 154].

Полагаем, что привлечение к ответственности и не должно преследовать цель удобства и простоты для нарушителя, однако возмещение экологического вреда в натуре может иметь и объективные ограничения, связанные со свойствами природных объектов и характером вреда. Так, невозможно устранить вред, причиненный загрязнением атмосферного воздуха. Может ли это служить основанием для отказа от натуральной формы в пользу стоимостной? По всей видимости, нет.

А.Г. Ивлиева совершенно справедливо пишет, что предпочтение натуральной формы возмещения не должно зависеть от возможности или невозможности полного восстановления на нарушенном участке, поскольку в последнем случае загрязнитель может исполнить свое обязательство альтернативным способом, например очистить другой аналогичный участок или выкупить и передать в фонд особо охраняемых территорий какой-то природный объект. При этом загрязнитель имеет стимул к самостоятельному оперативному устранению ущерба, поскольку это позволяет ему избежать дополнительных расходов в виде административных штрафов [11. С. 168].

В качестве альтернативы Н.Г. Нарышева предлагает проведение мероприятий, направленных на недопущение причинения экологического вреда в будущем. На примере загрязнения водных объектов она убедительно показывает, что причинение вреда в значительной степени обусловлено изношенностью очистных сооружений и (или) их технологической неспособностью обеспечить нормативное негативное воздействие на водный объект. Замена (ремонт) очистных сооружений силами и средствами водопользователя создаст материальную основу для недопущения причинения вреда в будущем и будет иметь больший экологический эффект, нежели пополнение бюджета. Автор считает необходимым дифференцировать обязательства природопользователя в зависимости от того, может ли быть фактически устранен причиненный вред или на данном этапе развития науки и техники это невозможно. В первом случае причиненный вред должен стать основанием для разработки проекта восстановительных работ, во втором – проекта ремонта / замены / переоснащения очистных или иных сооружений природоохранного назначения, дефекты которых стали причиной причинения вреда. При этом замена или переоснащение очистных и иных сооружений до уровня, соответствующего наилучшим существующим технологиям, должны рассматриваться как возмещение вреда в полном объеме. Если по истечении сроков, установленных для реализации проекта,

природопользователь не подтвердит выполнение проектных работ, орган государственного экологического надзора должен потребовать возмещения вреда в денежном выражении [30. С. 15–17].

Предлагаемые механизмы, безусловно, заслуживают самого пристального внимания. Они позволяют задать новое содержание института возмещения экологического вреда, трансформировав его цели из преимущественно карательной в превентивную и восстановительно-компенсационную.

Интересно то, что в судебной практике этот подход уже получил определенное распространение, хотя и в весьма своеобразном виде. Суды в отдельных случаях отказывают в удовлетворении исков при установлении факта проведения превентивных мероприятий на сумму, превышающую размер вреда, также имеет место практика заключения мировых соглашений между органами государственного экологического надзора и причинителями вреда, предметом которых является выполнение правонарушителем в течение определенного срока работ, направленных на недопущение в дальнейшем загрязнения окружающей среды, на сумму причиненного вреда [21. С. 128–129].

Сходные подходы к возмещению вреда окружающей среде установлены Директивой № 2004/35/CE Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий». В качестве целей возмещения экологического вреда Директива называет не только восстановление окружающей среды, но и предотвращение экологического вреда. Она предоставляет компетентным органам государства право требовать от руководства компаний принимать превентивные меры, направленные на предотвращение экологического вреда, либо вообще самим принять подобные меры. Согласно позиции Суда Европейского Союза (решение C-683/16 от 13.06.2018) превентивные меры могут быть предписаны только в ответ на событие, действие или бездействие, которые создали неминуемую угрозу экологического ущерба. Помимо этого у уполномоченных органов есть право требовать в административном порядке возмещения и уже свершившегося экологического вреда [18, 22].

Интересно, что такой подход к возмещению вреда заставляет по-новому взглянуть на саму категорию экологического вреда. Г.А. Мисник пишет, что «понятие “экологический вред” надлежит использовать для характеристики не только реального вреда окружающей среде, являющегося условием гражданско-правовой ответственности, но и потенциального экологического вреда, вызванного негативным воздействием на окружающую среду и включающего в себя совокупность затрат на предотвращение реального вреда окружающей среде... Однако, реализация данного подхода не получила в законодательстве логического завершения» [21. С. 22].

Вместе с тем натуральная форма возмещения вреда окружающей среде ставит вопрос о том, что следует считать выполнением обязанности по возмещению вреда. Согласно цивилистическому подходу такая обязанность считается выполненной, если послед-

ствия противоправного поведения фактически устранены, восстановлено прежнее состояние. В экологических отношениях конечный результат натуральной реституции определяется следующим образом: а) восстановление первоначального состояния объекта; б) восстановление состояния, которое могло бы быть достигнуто при естественном развитии событий; в) просто исправление явных негативных последствий. Указанные критерии, сформулированные А.Л. Ивановой в диссертационном исследовании в 2006 г. [53. С. 14], нуждаются в конкретизации. Ответ на вопрос, может ли такая конкретизация быть произведена и необходима ли она применительно к отдельным видам природных объектов, пока остается открытым.

Очевидно, что в законе необходимо определить, когда для причинителя вреда обязанность по его полному возмещению считается выполненной: при выполнении всех мероприятий, предусмотренных проектом восстановительных работ, либо при установлении факта полной ликвидации последствий правонарушения. Следует согласиться с В.А. Савиных, что «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. Целенаправленно проводимые изменения в ходе восстановительных мероприятий способны привести к изначально непрогнозируемым последствиям и необходимости принятия дополнительных мер. В этом аспекте восстановление состояния окружающей среды представляет собой плановую, постоянно осуществляемую деятельность, требующую непрерывного мониторинга за текущим состоянием окружающей среды, изменениями, происходящими в связи с предпринятыми мероприятиями, и коррекцию проводимых мероприятий с учетом полученной информации» [23. С. 155]. Учитывая изложенное, установление факта полной ликвидации негативных последствий для природной среды может быть невозможным. В то же время факт согласования компетентным органом проекта восстановительных или превентивных работ должен свидетельствовать о необходимости и достаточности предусмотренных в нем мероприятий. Дискреционные полномочия органов государственного экологического надзора по определению таких мероприятий могут быть довольно широкими. Однако основой их должна стать конституционная обязанность государства по охране природы. В конечном итоге именно на государстве как «хранителе окружающей среды» лежит ответственность за её благоприятное состояние.

Заключение

Представленный обзор научных исследований за последние десять лет позволяет увидеть, что, с одной стороны, большая часть проблем правового регулирования отношений по возмещению экологического вреда и соответствующей правоприменительной практики сохраняется. Отчасти это обусловлено ригидностью доктрины, отчасти – отсут-

ствием реальных шагов законодателя на пути решения выявленных исследователями проблем. С другой стороны, более широкое признание получила концепция развития возмещения экологического вреда как публично-правового института, в том числе в рамках его трансформации в экологи-

правовую ответственность. Можно предположить, что именно в рамках этого вектора возможно разрешение большинства рассмотренных внутренних противоречий. В то же время часть вопросов по-прежнему остаются открытыми и нуждаются в дальнейшей научной проработке.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ефимова Е.И. Развитие института юридической ответственности за экологические правонарушения в эколого-правовых исследованиях // Экологическое право. 2007. № 3. С. 5–12.
2. Нарышева Н.Г. Правовые проблемы возмещения вреда окружающей среде в научных исследованиях кафедры экологического и земельного права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова // Экологическое право. 2012. № 4. С. 14–19.
3. Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. 2-е изд., испр. и доп. М.: НОРМА, 2009. 432 с.
4. Ребиков И.Ю. Возмещение вреда, причиненного природным объектам и комплексам : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. 199 с.
5. Ребиков И.Ю. Возмещение вреда, причиненного объектам и комплексам : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. 30 с.
6. Болтанова Е.С. Возмещение экологического вреда: соотношение норм экологического и гражданского законодательства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 8. С. 6–15.
7. Жаворонкова Н.Г., Выпханова Г.В. Теоретико-правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Lex Russica. 2018. № 3 (136). С. 52–67.
8. Сагитов С.М. Гражданско-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 27 с.
9. Рекомендации VIII Ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся, «Юридическая ответственность: современные вызовы и решения» // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 52–58.
10. Ивлиева А.Г. [Не] дважды за одно: особый характер экологического ущерба и общие принципы юридической ответственности. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 2 июня 2015 года № 12-П // Сравнительное конституционное обозрение. 2015. № 4. С. 145–158.
11. Ивлиева А.Г. Направления и перспективы экологического регулирования. М.: Издательский Дом «Городец», 2019. 192 с.
12. Бринчук М.М. Так существует ли эколого-правовая ответственность? // Экологическое право. 2009. № 2–3. С. 16–23.
13. Бринчук М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид ответственности // Lex russica. 2016. № 6. С. 26–47.
14. Брославский Л.И. Ответственность за окружающую среду и возмещение экологического вреда: законы и реалии России, США и Евросоюза. М.: ИНФРА-М, 2014. 229 с.
15. Мельникова В.Г., Суганова Е.М. О формах и порядке возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 415. С. 193–199.
16. Анисимов А.П., Устюкова В.В., Чикильдина А.Ю. Эколого-правовая ответственность за причинение вреда окружающей среде: проблемы обоснования // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. Т. 12, № 4. С. 133–161.
17. Майоров В.И., Данилова Н.В., Геймур О.Г., Краснова Т.В. Формирование новых видов ответственности в российском праве // Вестник Томского государственного университета. 2018. № 428. С. 216–229.
18. Кодолова А.В. Правовая природа ответственности за вред окружающей среде в России и Европейском союзе: сравнительно-правовой анализ // Экологическое право. 2018. № 2. С. 27–32.
19. Сравнительно-правовое исследование института ответственности за причинение вреда окружающей среде в российском и зарубежных правовых системах. М.: Ин-т права и публичной политики, 2014.
20. Правовое регулирование возмещения вреда, причиненного окружающей среде и отдельным природным ресурсам / отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов, Г.В. Выпханова. М.: Проспект, 2020. 144 с.
21. Правовое регулирование возмещения экологического вреда : науч.-практ. пособие / С.А. Боголюбов, Е.С. Болтанова, М.М. Бринчук и др.; отв. ред. Н.В. Кичигин. М.: ИНФРА-М; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2017. 368 с.
22. Данилова Н.В., Гоглов А.П. Экологическая ответственность в праве Франции // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 447. С. 232–240.
23. Савиных В.А. Особенности правового режима возмещения вреда окружающей среде природопользователями // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2014. № 3. С. 148–163.
24. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР. М.: Высш. школа, 1979. 176 с.
25. Игнатьева И.А. Возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения лесного законодательства, и проблемы понятийного аппарата // Аграрное и земельное право. 2017. № 9 (153). С. 114–119.
26. Захаров Д.Е. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный животному миру // Власть закона. 2018. № 3 (35). С. 126–134.
27. Никишин В.В. Теоретические проблемы возмещения экологического вреда: идеи В.В. Петрова и современность // Экологическое право. 2009. № 2/3. С. 28–32.
28. Оль Е.М., Шадров М.А. Соотношение правовых категорий «вред», «ущерб», «убытки» в экологической сфере // Ленинградский юридический журнал. 2016. № 3 (45). С. 184–191.
29. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Возмещение экологического вреда: законодательные новеллы // Lex Russica. 2016. № 8 (117). С. 130–140.
30. Нарышева Н.Г. Возмещение вреда, причиненного вследствие нарушения водного законодательства, в системе правовых мер охраны окружающей среды // Экологическое право. 2014. № 6. С. 11–17.
31. Игнатьева И.А. Актуальные проблемы возмещения вреда окружающей среде (аспекты правового регулирования, судебной практики и реализации государственной политики в области экологического развития) // Экологическое право. 2016. № 4. С. 10–17.
32. Данилова Н.В., Каримова С.А. О понятии вреда, причиненного окружающей среде // Юридические исследования. 2017. № 7. С. 72–77.
33. Некрасов А. Как оценить экологический вред? // ЭЖ-Юрист. 2013. № 44.
34. Омелянюк Г.Г., Михалева Н.В., Голубева С.Г. Судебная экспертиза объектов окружающей среды по определению размера ущерба от экологического правонарушения // Судья. 2015. № 9. С. 34–37.
35. Грачева О.С. Некоторые проблемные аспекты возмещения вреда, причиненного окружающей среде // Вопросы российского и международного права. 2016. № 7. С. 42–54.
36. Иванова С.А. Гражданско-правовая ответственность за нарушение законодательства о животном мире: теория и практика // Вестник экономики, права и социологии. 2017. № 2. С. 62–66.
37. Куделькин Н.С. Проблемы возмещения вреда в сфере недропользования // Вестник Коми Республиканской академии государственной службы и управления. 2018. № 25. С. 111–113.
38. Спиридонов Д.В. Возмещение вреда в порядке гражданско-правовой ответственности в сфере недропользования // Аграрное и земельное право. 2016. № 8 (140). С. 105–114.

39. Анисимов А.П. Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного изменением климата: опыт России и США // Вопросы российского и международного права. 2015. № 10. С. 10–29.
40. Пономарев М.В. Возмещение вреда окружающей среде при строительстве, реконструкции и эксплуатации линейных объектов: правовой аспект // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 6 (129). С. 67–80.
41. Барбашова Н.В. Особенности гражданско-правовой ответственности за экологические правонарушения // Известия Юго-Западного государственного университета. 2016. № 6 (69). С. 196–206.
42. Кремнева Е.В. Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный окружающей среде // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2015. № 6 (50). С. 55–59.
43. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» (постатейный) / Е.Н. Абанина, А.П. Анисимов, А.В. Кодолова и др.; под ред. А.П. Анисимова. М.: Деловой двор, 2010. 600 с.
44. 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. 58–67.
45. Богатырева Н.А. Анализ актуальных проблем практики возмещения ущерба, причиненного землям сельскохозяйственного назначения // Аграрное и земельное право. 2017. № 4 (148). С. 13–16.
46. Лунева Е.В. Правовая позиция судов о соотношении рекультивации земель и восстановления окружающей среды // Марийский юридический вестник. 2016. № 2 (17). С. 70–72.
47. Кирюшина О.Н. Правомерность возмещения вреда, причиненного лесам, в кратном размере // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2014. № 3. С. 120–126.
48. Кодолова А.В. Взыскание убытков в кратном размере при причинении вреда экологическим правонарушением: обзор судебной практики // Хозяйство и право. 2016. № 2. С. 113–118.
49. Мисник Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 6 с.
50. Данилова Н.В. Совершенствование института возмещения экологического вреда // Экологическое право. 2015. № 3. С. 3–6.
51. Шубин Ю.П. Принцип возмещения экологического вреда как основополагающий принцип охраны окружающей среды // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. 2016. № 16-1. С. 301–302.
52. Кодолова А.В. Оценка экологического ущерба в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ // Евразийский юридический журнал. 2018. № 3 (118). С. 369–372.
53. Иванова А.Л. Возмещение экологического вреда: сравнительно-правовой анализ европейского, немецкого и российского права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 25 с.

Статья представлена научной редакцией «Право» 15 апреля 2020 г.

Compensation for Environmental Damage in Russian Legal Studies (Review of Literature for 2009–2019)

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2021, 463, 206–217.

DOI: 10.17223/15617793/463/26

Natalia V. Danilova, University of Tyumen (Tyumen, Russian Federation). E-mail: n.v.danilova@utmn.ru

Keywords: environmental damage; compensation for damage; environmental liability; civil liability; environmental law of Russia; review article.

The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research, Project No. 19-111-50447.

In Russian science, the institute of compensation for environmental damage has traditionally received much attention. At the same time, there are few works of a review nature, and they are mainly dedicated to studies of the Soviet and post-Soviet period. The subject of research in this work is Russian scientists' view on the identified issues for the period from 2009 to 2019. The key issue of the institute in question is the determination of its legal nature. The prevailing point of view is that this is a special case of civil liability. It is recognized that environmental legislation should supplement the norms of the Civil Code of the Russian Federation. It is also recognized that this institute performs the functions of protecting public interests in a favorable environment, which is not characteristic of civil liability. This takes it beyond the scope of private law. The internal contradictions of the institute, generated by its complex legal nature, reduce its effectiveness. Attempts to resolve them, as a result, put the question of transforming civil liability for environmental damage into environmental liability on the agenda. In this regard, of interest are studies of foreign experience in introducing environmental liability (USA, European Union countries), including its goals, functions, areas and limits of action. The advantages of environmental liability are seen in the fact that it performs not only a compensatory, but also a preventive function. A third way is proposed for legalizing relations of compensation for environmental harm through exclusively public law institutions: carrying out restoration work within the framework of state environmental supervision and introducing a new type of public law payments designed to compensate for the incalculable losses in the natural environment and the state's environmental costs. The focus is still on the terminology of the institute under study, in particular, the key legal definition "environmental damage" needs to be clarified. It seems that, from a practical point of view, primarily in the context of determining the necessary and sufficient evidence of harm, it is important to link it with environmental quality standards, which, in turn, determine the favorable state of the environment. A significant share in modern research is occupied by the correlation of various forms of compensation for harm: in kind and in value, the improvement of rates and techniques as special methods for calculating the amount of environmental harm, the possibility of using the direct method of determining the amount of harm according to actual costs, the procedure for accounting for the costs of the harm inflicter to restore the damaged state of the environment when determining the extent of harm.

REFERENCES

1. Efimova, E.I. (2007) Razvitie instituta yuridicheskoy otvetstvennosti za ekologicheskie pravonarusheniya v ekologo-pravovykh issledovaniyakh [Development of the Institute of Legal Responsibility for Environmental Offenses in Environmental and Legal Research]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 3. pp. 5–12.
2. Narysheva, N.G. (2012) Pravovye problemy vozmeshcheniya vreda okruzhayushchey srede v nauchnykh issledovaniyakh kafedry ekologicheskogo i zemel'nogo prava yuridicheskogo fakul'teta MGU im. M.V. Lomonosova [Legal problems of compensation for damage to the environment in the research of the Department of Environmental and Land Law of the Faculty of Law of Lomonosov Moscow State University]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 4. pp. 14–19.
3. Vitruk, N.V. (2009) *Obshchaya teoriya yuridicheskoy otvetstvennosti* [General theory of legal responsibility]. 2nd ed. Moscow: NORMA, 432 s.
4. Rebikov, I.Yu. (2011) *Vozmeshchenie vreda, prichinnogo prirodnym ob'ektam i kompleksam* [Compensation for damage caused to natural objects and complexes]. Law Cand. Diss. Volgograd.

5. Rebikov, I.Yu. (2011) *Vozmeshchenie vreda, prichinnogo ob "ektam i kompleksam* [Compensation for damage caused to objects and complexes]. Abstract of Law Cand. Diss. Volgograd.
6. Boltanova, E.S. (2017) *Indemnification of Environmental Hazards: Ratio of Environmental and Civil Legislation. Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii – Property Relations in the Russian Federation*. 8. pp. 6–15. (In Russian).
7. Zhavoronkova, N.G. & Vypkhanova, G.V. (2018) Theoretical and Legal Problems of Compensation for Harm Caused to the Environment. *Lex Russica*. 3 (136). pp. 52–67. (In Russian).
8. Sagitov, S.M. (2012) *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' za prichinenie vreda okruzhayushchey srede* [Civil liability for causing harm to the environment]. Abstract of Law Cand. Diss. Saratov.
9. *Zhurnal rossiyskogo prava – Journal of Russian Law*. (2014) Rekomendatsii VIII Ezhegodnykh nauchnykh chteniy, posvyashchennykh pamyati professora S.N. Bratusya, "Yuridicheskaya otvetstvennost': sovremennye vyzovy i resheniya" [Recommendations of the VIII Annual Scientific Readings dedicated to the memory of Professor S.N. Bratus', "Legal responsibility: modern challenges and solutions"]. 1. pp. 52–58.
10. Ivlieva, A.G. (2015) [Non] Bis in Idem: Special Character of Environmental Damages vs. General Liability Principles Case Commentary. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie – Comparative Constitutional Review*. 4. pp. 145–158. (In Russian).
11. Ivlieva, A.G. (2019) *Napravleniya i perspektivy ekologicheskogo regulirovaniya* [Directions and prospects of environmental regulation]. Moscow: Izdatel'skiy Dom "Gorodets".
12. Brinchuk, M.M. (2009) Tak sushchestvuet li ekologo-pravovaya otvetstvennost'? [So is there environmental legal responsibility?]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 2–3. pp. 16–23.
13. Brinchuk, M.M. (2016) Ecological responsibility as an independent type of responsibility. *Lex russica*. 6. pp. 26–47. (In Russian). DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.026-047
14. Broslavskiy, L.I. (2014) *Otvettvennost' za okruzhayushchuyu sredu i vozmeshchenie ekologicheskogo vreda: zakony i realii Rossii, SShA i Evrosoyuz* [Responsibility for the Environment and Compensation for Environmental Damage: Laws and Realities of Russia, the USA and the European Union]. Moscow: INFRA-M.
15. Mel'nikova, V.G. & Suganova, E.M. (2017) On forms and procedure for compensation of harm caused to the environment. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 415. pp. 193–199. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/415/27
16. Anisimov, A.P., Ustyukova, V.V. & Chikil'dina, A.Yu. (2017) Environmental (Ecological) Liability: The Problem of Definition. *Trudy Instituta gosudarstva i prava Rossiyskoy akademii nauk – Proceedings of the Institute of State and Law*. 12 (4). pp. 133–161. (In Russian).
17. Mayorov, V.I., Danilova, N.V., Geymur, O.G. & Krasnova, T.V. (2018) The formation of new types of liability in the Russian law. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 428. pp. 216–229. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/428/30
18. Kodolova, A.V. (2018) The Legal Nature of the Liability for Damage to the Environment in Russia and the European Union: Comparative Law Analysis. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 2. pp. 27–32. (In Russian).
19. Institute of Law and Public Policy. (2014) *Sravnitel'no-pravovoe issledovanie instituta otvetstvennosti za prichinenie vreda okruzhayushchey srede v rossiyskom i zarubezhnykh pravoporyadkakh* [A comparative legal research of the responsibility for causing harm to the environment in the Russian and foreign legal order]. Moscow: Institute of Law and Public Policy.
20. Zhavoronkova, N.G., Agafonov, V.B. & Vypkhanova, G.V. (eds) (2020) *Pravovoe regulirovanie vozmeshcheniya vreda, prichinnogo okruzhayushchey srede i otdel'nym prirodnym resursam* [Legal regulation of compensation for harm caused to the environment and certain natural resources]. Moscow: Prospekt.
21. Kichigin, N.V. (ed.) (2017) *Pravovoe regulirovanie vozmeshcheniya ekologicheskogo vreda* [Legal regulation of compensation for environmental damage]. Moscow: INFRA-M; Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
22. Danilova, N.V. & Goglov, A.P. (2019) Environmental Liability in French Law. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal*. 447. pp. 232–240. (In Russian). DOI: 10.17223/15617793/447/28
23. Savinykh, V.A. (2014) Peculiarities of the Legal Framework for Compensation of Environmental Damages by Natural Resource Users. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo – Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 3. pp. 148–163. (In Russian).
24. Petrov, V.V. (1979) *Pravovaya okhrana prirody v SSSR* [Legal protection of nature in the USSR]. Moscow: Vyssh. shkola.
25. Ignat'eva, I.A. (2017) *Vozmeshchenie vreda, prichinnogo vsledstvie narusheniya lesnogo zakonodatel'stva, i problemy ponyatiynogo apparata* [Compensation for harm caused as a result of violation of forest legislation, and problems of the conceptual apparatus]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 9 (153). pp. 114–119.
26. Zakharov, D.E. (2018) *Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' za vred, prichinnyy zhivotnomu miru* [Civil liability for harm caused to the animal world]. *Vlast' zakona*. 3 (35). pp. 126–134.
27. Nikishin, V.V. (2009) Teoreticheskie problemy vozmeshcheniya ekologicheskogo vreda: idei V.V. Petrova i sovremennost' [Theoretical problems of compensation for environmental damage: ideas of V.V. Petrov and the present]. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 2/3. pp. 28–32.
28. Ol', E.M. & Shadrov, M.A. (2016) Sootnoshenie pravovykh kategoriy "vred", "ushcherb", "ubytki" v ekologicheskoy sfere [Correlation of legal categories "harm", "damage", "losses" in the environmental sphere]. *Leningradskiy yuridicheskii zhurnal*. 3 (45). pp. 184–191.
29. Zhavoronkova, N.G. & Agafonov, V.B. (2016) Reparation of Environmental Damage: Legislation Novelties. *Lex Russica*. 8 (117). pp. 130–140. (In Russian). DOI: 10.17803/1729-5920.2016.117.8.130-140
30. Narysheva, N.G. (2014) Compensation for Harm Caused by Violation of Water Legislation in the System of Legal Measures of Environmental Protection. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 6. pp. 11–17. (In Russian).
31. Ignat'eva, I.A. (2016) Topical Problems of Indemnification of Environmental Damage (Aspects of Legal Regulation, Judicial Practice and Realization of State Policy in the Field of Ecological Development). *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 4. pp. 10–17. (In Russian).
32. Danilova, N.V. & Karimova, S.A. (2017) O ponyatii vreda, prichinnogo okruzhayushchey srede [On the concept of harm to the environment]. *Yuridicheskie issledovaniya*. 7. pp. 72–77.
33. Nekrasov, A. (2013) Kak otsenit' ekologicheskii vred? [How to assess environmental harm?]. *EZh-Yurist*. 44.
34. Omel'yanyuk, G.G., Mikhaleva, N.V. & Golubeva, S.G. (2015) Forensic examination of environmental objects to determine the amount of damage from an environmental offense. *Sud'ya – Judge*. 9. pp. 34–37. (In Russian).
35. Gracheva, O.S. (2016) Nekotorye problemnye aspekty vozmeshcheniya vreda, prichinnogo okruzhayushchey srede [Some problematic aspects of compensation for harm caused to the environment]. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava – Matters of Russian and International Law*. 7. pp. 42–54.
36. Ivanova, S.A. (2017) Civil Liability for Violation of Legislation on Wildlife: Theory and Practice. *Vestnik ekonomiki, prava i sotsiologii – The Review of Economy, the Law and Sociology*. 2. pp. 62–66. (In Russian).
37. Kudel'kin, N.S. (2018) Problems of Indemnification in the Sphere of Subsoil Exploration. *Vestnik Komi Respublikanskoy akademii gosudarstvennoy sluzhby i upravleniya*. 25. pp. 111–113. (In Russian).
38. Spiridonov, D.V. (2016) Reparation in Order of Civil Liability in the Field of Subsoil Use. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 8 (140). pp. 105–114. (In Russian).
39. Anisimov, A.P. (2015) Pravovye problemy vozmeshcheniya vreda, prichinnogo izmeneniyem klimata: opyt Rossii i SShA [Legal problems of compensation for harm caused by climate change: the experience of Russia and the United States]. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava – Matters of Russian and International Law*. 10. pp. 10–29.
40. Ponomarev, M.V. (2012) *Vozmeshchenie vreda okruzhayushchey srede pri stroitel'stve, rekonstruktsii i ekspluatatsii lineynykh ob'ektov: pravovoy aspekt* [Compensation for harm to the environment during the construction, reconstruction and operation of linear facilities: the legal aspect]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiyskoy Federatsii – Property Relations in the Russian Federation*. 6 (129). pp. 67–80.

41. Barbashova, N.V. (2016) Civil Liability for Environmental Crimes Characteristics. *Izvestiya Yugo-Zapadnogo gosudarstvennogo universiteta – Proceedings of Southwest State University*. 6 (69). pp. 196–206.
42. Kremneva, E.V. (2015) Grazhdansko-pravovaya otvetstvennost' za vred, prichinennyy okruzhayushchey srede [Civil liability for harm caused to the environment]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 6 (50). pp. 55–59.
43. Anisimov, A.P. (ed.) (2010) *Nauchno-prakticheskiy kommentariy k Federal'nomu zakonu "Ob okhrane okruzhayushchey sredy" (postateynyy)* [Scientific and practical commentary to the Federal Law "On Environmental Protection" (itemized)]. Moscow: Delovoy dvor.
44. Shubin, Yu.P. (2018) Some Aspects of Judicial Practice on the Disputes Connected with Compensation for Harm Caused to the Environment. *Vestnik Sankt-Peterburgskoy yuridicheskoy akademii*. 1 (38). pp. 58–67. (In Russian).
45. Bogatyreva, N.A. (2017) Analiz aktual'nykh problem praktiki vozmeshcheniya ushcherba, prichinennogo zemlyam sel'skokhozyaystvennogo naznacheniya [Analysis of topical issues of the practice of compensation for damage caused to agricultural land]. *Agrarnoe i zemel'noe pravo*. 4 (148). pp. 13–16.
46. Luneva, E.V. (2016) Legal Proposition for Correlation between Recultivation of Lands and Environmental Restoration. *Mariyskiy yuridicheskiy vestnik*. 2 (17). pp. 70–72. (In Russian).
47. Kiryushina, O.N. (2014) Lawfulness of multiple compensation for damages to forests. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo – Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 3. pp. 120–126. (In Russian).
48. Kodolova, A.V. (2016) Vyzyskanie ubytkov v kratnom razmere pri prichinenii vreda ekologicheskim pravonarusheniem: obzor sudebnoy praktiki [Multiple recovery of damages caused by an environmental offense: an overview of judicial practice]. *Khozyaystvo i pravo*. 2. pp. 113–118.
49. Misnik, G.A. (2008) *Vozmeshchenie ekologicheskogo vreda v rossiyskom prave* [Compensation for environmental harm in Russian law]. Abstract of Law Dr. Diss. Moscow.
50. Danilova, N.V. (2015) Improvement of the Institute of Compensation for Ecological Harm. *Ekologicheskoe pravo – Environmental Law*. 3. pp. 3–6. (In Russian).
51. Shubin, Yu.P. (2016) Printsip vozmeshcheniya ekologicheskogo vreda kak osnovopolagayushchiy printsip okhrany okruzhayushchey sredy [The principle of compensation for environmental harm as a fundamental principle of environmental protection]. *Aktual'nye problemy bor'by s prestupleniyami i inymi pravonarusheniyami*. 16-1. pp. 301–302.
52. Kodolova, A.V. (2018) Methods of environmental damage assessment in the CIS countries: comparative legal analysis. *Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal – Eurasian Law Journal*. 3 (118). pp. 369–372. (In Russian).
53. Ivanova, A.L. (2006) *Vozmeshchenie ekologicheskogo vreda: sravnitel'no-pravovoy analiz evropeyskogo, nemetskogo i rossiyskogo prava* [Compensation for environmental harm: a comparative legal analysis of European, German and Russian law]. Abstract of Law Cand. Diss. Moscow.

Received: 15 April 2020