

О подходах к ограничению ответственности природопользователя за экологический вред, вызванный прежней хозяйственной деятельностью

Е.В. Новикова

Реорганизация государственной собственности, продажа предприятий как имущественных комплексов, отчуждение их имущества или смена собственника неизбежно порождают проблемы, связанные с разграничением обязательств между прежними и новыми собственниками предприятий, правопреемством по долгам, определением правового режима отходов производства и др.

Значительную сложность представляет разграничение экологических обязательств существующего и прежнего собственников предприятия — загрязнителей окружающей среды.

Вопросы разграничения ответственности по экологическим обязательствам могут быть проанализированы применительно к обязательствам, вытекающим из: а) требований законодательства по уплате экологических платежей; б) договорных требований по выполнению (финансированию) природоохранных мероприятий и в) причинения экологического вреда, включая вред, причиненный источником повышенной экологической опасности.

Предприятие-загрязнитель является потенциально ответственным за весь вред (ущерб), как уже возникший, так и могущий возникнуть в будущем, в результате нарушения требований законодательства об охране окружающей среды. К таковым нарушениям, в первую очередь, относятся превышение выбросов (сбросов) по массе загрязняющих веществ, сброс сточных вод без очистки в водные объекты, нарушения требований по рекультивации земель и др.

Поэтому целью моего выступления является выработка оптимальных, юридически обоснованных подходов к ограничению потенциальных обязательств по возмещению вреда (ущерба), причиненного окружающей среде и ее отдельным компонентам (водным объектам, животному и растительному миру, землям и др.). С учетом возможных масштабов экологического вреда, накопленного в результате деятельности всех загрязняющих производств, ответственность их владельцев может привести или к банкротству таких предприятий, или же, по меньшей мере, серьезно препятствовать привлечению в них инвестиций, которые в том числе позволили бы модернизировать с учетом требований экологического за-



конодательства технологию производства. Таким образом, складывается так называемый замкнутый круг проблем, требующих к себе внимания.

Правовая база для решения таких проблем в России не разработана. Поэтому ни гражданское законодательство, ни законодательство о приватизации, ни законодательство об инвестициях не содержат положений, которые бы прямо регулировали указанные отношения. Судебно-арбитражная практика весьма скудна и не дает оснований для обобщения.

В постперестроечный период предоставление прав недр- и землепользования, иных видов природопользования предприятиям, создаваемым в форме акционерных обществ, нередко осуществлялось путем вклада государства в их уставный капитал. При этом, как правило, наличие на земельных участках каких-либо отходов или иных техногенных минеральных образований, а также загрязняющих стоков, в отношении которых по законодательству требуется проведение природоохранных мероприятий и (или) возмещение экологического вреда, специально не оговаривалось. Подобная практика весьма распространена.

Причины возникновения указанных проблем во многом могут быть объяснены отсутствием соответствующих положений законодательства, а также экономического механизма природопользования и надлежащей методической базы расчета ущербов, причиненных окружающей среде и отдельным природным объектам.

Несмотря на то что универсальных рецептов решения указанной проблемы нет, тем не менее ответственность природопользователя по экологическим обязательствам может быть ограничена применительно к каждой конкретной ситуации, исходя из следующих подходов, которые могут быть использованы в практике специально уполномоченных органов в сфере охраны окружающей среды, арбитражным судом, органами, уполномоченными на проведение государственной экологической экспертизы и т.д.).

1. Все отношения, которые прямо не урегулированы специальным законодательством об охране окружающей среды, подпадают под действие общих норм Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ) об ответственности и других актов гражданского законодательства.

Представляется необходимым юридическое закрепление подходов к разграничению экологических обязательств в соответствии с принципами правового регулирования рационального природопользования и охраны окружающей среды в специальном законодательстве, применение которого является приоритетным. Решение этого вопроса возможно путем включения как в действующий Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды», так и в головные акты природоресурсного законодательства соответствующих положений, смысл которых заключается в том, чтобы создать исключение из принципа универсального правопреемства в отношении нового собственника имущества с учетом специфики использования каждого природного объекта. Такая возможность существует, если договором либо иным правоустанавливающим актом будет предусмотрено возложение на иное лицо, включая учредителя и даже государство, ответственности по экологическим обязательствам прошлых лет при всех случаях перехода права собственности.

2. В законодательстве не детализируется, который из собственников (пользователей) природного объекта, нынешний или предшествующий, должен нести риски и бременения экологического характера и выполнять экологические требования. Однако презумпция ответственности за невыполнение этих требований действует в отношении всех субъектов-природопользователей, каковыми они являлись в соответствующий период эксплуатации природных ресурсов. Если же исходить из обратного, ни одним актом законодательства на существующего природопользователя не возлагается обязанность по устранению последствий нарушений, допу-

ценных прежними пользователями и владельцами природных ресурсов, не соблюдавшими экологические требования.

В связи с этим представляется справедливым такой подход к ограничению ответственности нового природопользователя, в силу которого он может быть признан ответственным лишь по тем экологическим обязательствам, которые возникли в период и в результате его производственной деятельности. Это — так называемая остаточная ответственность, известная зарубежной юридической науке.

Нормы ГК РФ о правопреемстве могут быть использованы для формирования обоснованной правовой позиции с учетом специфики экологического вреда. Анализ создания существующего юридического лица — природопользователя и его предшественников, как правило, в каждой конкретной ситуации позволяет проследить процесс передачи прав и обязанностей и констатировать разрыв цепочки правопреемства между ними. К примеру, если имеет место реорганизация юридического лица в форме выделения или разделения, то к создаваемому (выделяемому) юридическому лицу переходят обязанности его предшественника только на основании разделительного баланса. Соответственно, если таковые в нем не отражены, то следует руководствоваться специальными положениями ГК РФ. Если имела место приватизация предприятия-загрязнителя, то в соответствии с законодательством о приватизации все обязательства и обременения такого объекта, включая экологического характера, должны быть учтены и в плане приватизации, и в отчете об аудиторской проверке, и если победитель конкурса знал о таких пассивах, согласился их принять, то это должно было быть отражено и учтено в покупной цене имущества. В противном

случае соответствующего экологического обязательства, по нашему мнению, также не возникает.

3. Если требования о возмещении экологического вреда предъявлены, то решение проблем ответственности за прошлый экологический ущерб возможно лишь при условии его адекватной экономической оценки. Однако применение существующих методик определения ущерба, нанесенного отдельным компонентам окружающей среды, для целей установления размеров ответственности за вред, вызванный предшествующей хозяйственной деятельностью, весьма осложнено. Несмотря на наличие ряда серьезных теоретических исследований по данной проблеме, достаточная нормативная и методическая база для экономической оценки прошлого экологического вреда, к сожалению, отсутствует. Соответствующий пробел также может и должен быть устранен принятием специальных методик возмещения вреда, позволяющих расчетным путем разграничить объемы негативного воздействия на окружающую среду, причиненного в разное время различными субъектами хозяйственной деятельности. До сих пор дискуссионным, судя по материалам судебно-арбитражной практики и высказываниям ученых-правоведов, является вопрос о применимости старых методик по возмещению вреда времен существования СССР для тех случаев, когда современные методики в России не были приняты.

Кроме того, имеются противоречия экологического законодательства по вопросам, связанным с возмещением вреда, причиненного окружающей среде. В качестве примера можно привести нормы ст. 77 и 78 Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающие порядок примене-



ния способов исчисления размеров вреда. В результате приоритет применения специальных методик исчисления вреда окружающей среде относительно исчисления размеров вреда по фактическим затратам, который производится только в случае отсутствия методик, не определен. В то же время Водный кодекс Российской Федерации (ст. 131) устанавливает, что «...юридические лица, причинившие ущерб водным объектам, возмещают его добровольно либо по решению суда или арбитражного суда в соответствии с методиками исчисления ущерба, причиненного водным объектам, а при их отсутствии — по фактическим затратам на восстановление водных объектов с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды». Практика показывает возможность различного толкования одних и тех же правовых норм различными экспертами-юристами. В условиях, когда в России не принят соответствующий законодательный акт, регулирующий полномочия и порядок органов государственной власти по осуществлению официального разъяснения содержания положений нормативных правовых актов, для устранения вышеуказанного противоречия и пробелов при толковании и разъяснении норм законодательства должны использоваться основные общепринятые правила толкования правовых норм.

4. Одним из основных направлений решения задачи разграничения экологических обязательств, оставшихся либо выявившихся после смены собственника, является установление причинной связи между его производственно-хозяйственной деятельностью и воздействием на окружающую среду. Такой подход опирается на судебную практику, которая последовательно исходит из необходимости выявления причинной связи при рассмотрении гражданских дел, связанных с нарушением законодательства об охране окружающей среды.

Следовательно, в случае причинения вреда окружающей среде, обусловленного деятельностью предшествующих природополь-

зователей по эксплуатации месторождения или по землепользованию, нынешний природопользователь не должен нести ответственность по обязательствам, возникшим из причинения вреда. Аналогично условием наступления так называемой эколого-экономической ответственности (взыскание платежей за загрязнение окружающей среды) также является наличие причинной связи между деятельностью (действием или бездействием) предприятия и загрязнением окружающей среды в виде выбросов и сбросов.

При этом связать противоправную деятельность предшествующего природопользователя с негативными последствиями для окружающей среды также возможно. Если исходить из того, что негативное воздействие на окружающую среду посредством размещения отходов и осуществления сбросов и выбросов обуславливается рядом серьезных нарушений экологических требований предшествующими природопользователями, то необходимо обеспечить полноту исследования фактов, подтверждающих это.

Последствия нарушений экологических требований при осуществлении производственно-хозяйственной деятельности предшествующими природопользователями могут быть подтверждены деловой перепиской, заключениями органов государственного экологического контроля, а также материалами внутреннего экологического аудита и расчетами платежей.

5. Определение доли экологических обязательств каждого из природопользователей, совместно загрязняющих окружающую среду, также возможно, исходя из того, что если в конкретной ситуации предмет обязательства делим, то доля каждого лица в объеме платежей и компенсаций за экологический вред или возмещении его в натуре может быть определена на основе научно обоснованных критериев. Следовательно, экологические обязательства должны вноситься каждым загрязнителем в соответствующей доле. Предлагаемые подходы к определению

доли платежей за загрязнение окружающей среды в соответствии с разграничением экологических обязательств не противоречит специальному законодательству. Существующий природопользователь должен вносить платежи за фактические объемы загрязнения окружающей среды, произведенные в результате своей деятельности.

Если за причинение ущерба окружающей среде к долевой ответственности привлекаются все причинители ущерба, то будет правомерным возложить на всех природопользователей-загрязнителей обязанности по компенсации за загрязнение окружающей среды, рассчитываемой путем долевого разграничения экологических обязательств.

Таким образом, применительно к конкретной ситуации имущественная (гражданско-правовая) ответственность загрязнителя по обязательствам прошлых лет может наступать по совокупности соблюдения следующих условий: (1) если будет признана противоправной его деятельность, (2) в результате которой имело место (3) причинение его действиями вреда природному объекту, выразившегося в ущербе, доказанном в установленном порядке, в ухудшении его природного состояния, утрате качеств объекта (деградации, истощении, засорении), в причинении вреда рыбному хозяйству, состоянию лесов, животного мира и т.п., (4) при этом размер ущерба должен быть определен в соответствии с требованиями законодательства.

6. Одна из основных причин возникновения рассматриваемой нами проблемы во многом может быть объяснена отсутствием дефиниций и правового режима таких объектов права как, к примеру, отходы производства (включая техногенные минеральные образования, старые отвалы горного

производства и т.п.). На мой взгляд, необходима разработка их четких правовых дефиниций, а также правового режима отходов как особых объектов права в системе классификации объектов гражданских прав.

Если такая задача будет решена, то соответствующие положения ГК Российской Федерации применительно к каждой конкретной ситуации будут иметь принципиальное юридическое значение для:

- выбора подлежащей применению правовой нормы;
- определения надлежащего владельца или собственника отходов;
- режима оборота прав на указанные объекты;
- объема принимаемых стороной обязательств экологического, технологического и финансового характера, предъявляемых экологическим законодательством.

Определение правового режима отвалов горного производства, твердых отходов производства или техногенных минеральных образований складывается как минимум из следующих составляющих:

- установления категории объекта права (движимость — недвижимость);
- классификации имущества по балансу (активы — пассивы), что с юридической точки зрения предполагает подразделение на активы, с одной стороны, и долги, риски и обременения, с другой, а также
- отнесения к объектам вещных прав (право собственности — право пользования/аренда).

На вопрос о том, к чему следует относить указанные объекты права — к движимости или недвижимости, однозначный ответ отсутствует. Отходы, заскладированные в виде отвалов, можно рассматривать в качестве движимости при условии, если отсутствует их прочное соединение с поверхностью зе-



или, как, скажем, в случаях с могильниками, шламонакопителями. Однако на поверхности отвалов могут размещаться также и объекты недвижимости, такие как дороги, производственные помещения, очистные сооружения, линии электропередачи и т.п., а иногда даже жилые объекты. Сложность и неоднозначность ситуации заключается в том, что применяемое законодательство в зависимости от конкретного случая позволяет рассматривать одни и те же техногенные минеральные образования то в качестве производственных активов, то в качестве пассивов. Такие объекты неизбежно становятся «яблоком раздора» для прежних и новых собственников, порождая споры о праве на сырье и/или споры по поводу принятия долгов, рисков и обременений собственника либо владельца источника повышенной экологической опасности.

Если исходить из того, что расположенные на поверхности земельного участка отвалы классифицируются в системе объектов права в качестве движимого имущества, то признание права собственности на них за собственником земельного участка — распространенная традиция в мировой практике. Согласно ст. 946 Германского Гражданского уложения, если движимость так соединена с земельным участком, что она становится существенной его частью, то право собственности распространяется на эту вещь. Аналогичное положение содержится и в Земельном кодексе Российской Федерации.

Если с учетом конкретных обстоятельств отвалы или какая-то их часть признаются недвижимостью, то с точки зрения юридической техники задача упрощается. Правовой режим таких объектов определяется в соответствии с требованиями законодательства о регистрации прав на недвижимое имущество. Соответственно собственником такого недвижимого имущества и принимаются все риски, долги и обременения в порядке универсального правопреемства.

7. Анализ правового массива в сфере недропользования свидетельствует о том, что в

современном его состоянии законодательство о недрах не регулирует отношения, возникающие в процессе возмещения ущерба, причиненного землям в прошлом горнодобывающей деятельностью. Реальных правовых инструментов законодателем не создано. Однако определенный простор для формирования института возмещения ущерба все-таки в ст. 49 Закона Российской Федерации «О недрах» имеется. Такой вывод можно сделать, опираясь на следующую формулировку: «Законодательством может быть установлена ответственность за другие нарушения настоящего Закона».

Таким образом, используя имеющуюся в данный момент правовую базу, можно говорить лишь о наличии превентивного правового механизма. Нормы законодательства о недрах направлены в первую очередь на ликвидацию последствий деятельности недропользователя в настоящее время и на предотвращение дальнейшего разрушения земель, но не решают проблемы прошлого экологического ущерба. Статья 12 (п. 10) Закона РФ «О недрах» обязывает недропользователя иметь проекты проведения рекультивационных работ — это требование является составной частью лицензии, следовательно, без наличия этих проектов потенциальный недропользователь не получит лицензии на право пользования недрами. Кроме того, в обязанности недропользователя входит (п. 8 ст. 22) приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования (п. 8 ст. 22).

Примечательно, что при смене собственника норма ст. 17-1 гласит: «При переходе права пользования участком недр лицензия на пользование участком недр подлежит переоформлению. В этом случае условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат». Следовательно, новый собственник берет на себя обязательства по проведению рекультивационных работ на нарушенных землях. Таким образом, новый недропользователь презюмируется ответственным как за

уже имеющиеся нарушения земной поверхности, так и за предотвращение возникновения новых.

Разработка правового регулирования в этой сфере во многом осложнена отсутствием общедолевого земельного кадастра, который имеет здесь ключевое значение.

Вместе с тем в законодательстве о недропользовании не содержится четкого ответа на вопрос о разграничении между новым и прежним недропользователями ответственности за проведение рекультивационных работ, иных природоохранных мероприятий и выполнении других обязательств экологиче-

ского характера при смене лицензиата или изменении его организационно-правовой формы.

В целом неясность действующего правового регулирования восстановления нарушенных горными разработками земель, возможное возложение на инвестора бремени ответственности по экологическим обязательствам, включая проведение природоохранных мероприятий и прежде всего рекультивационных работ на землях, выведенных из хозяйственного оборота прошлой деятельностью предприятия, служат существенным препятствием для инвестиций в горное дело.