

УДК 349.6

Некоторые правовые проблемы возмещения вреда, причиненного окружающей среде

Сергей БАЛАШЕНКО,
профессор кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Ирина ШАХРАЙ,
доцент кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье анализируются особенности правового регулирования возмещения вреда, причиненного окружающей среде. Отмечаются проблемы закрепления в законодательстве критериев, при наличии которых вред окружающей среде считается причиненным. Обращено внимание на вопросы установления факта причинения вреда и предъявления требования о его возмещении, в том числе в рамках административного процесса. Авторы указывают на вытекающее из положений законодательства об использовании и охране лесов, животного мира неоправданное сужение содержания некоторых незаконных действий, причиняющих вред окружающей среде, и высказывают предложения, направленные на совершенствование правового регулирования и правоприменения в рассматриваемой сфере.

Ключевые слова: окружающая среда, законодательство об охране окружающей среды и использовании природных ресурсов, экологические правонарушения, незаконные действия, факт причинения вреда, предъявление требования, возмещение вреда

Введение. Возмещение вреда, связанного с негативным воздействием на окружающую среду, является важнейшим элементом экономического механизма ее охраны. Любая хозяйственная и иная деятельность влияет на состояние окружающей среды и в той или иной степени причиняет ей вред. Пределы разрешенного воздействия определяются экологическим законодательством Республики Беларусь и реализуются на практике путем установления нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, лимитов на природопользование, выдачи разрешительных документов и иными способами.

В случаях превышения указанных нормативов и допущения иных нарушений законодательства встает вопрос о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, отдельным ее компонентам, природным ресурсам. Особенностью рассматриваемой сферы является то, что негативные последствия для окружающей среды могут быть отдаленными, проявляться через продолжительный период времени.

Вследствие наличия экологических системных взаимосвязей составных частей природы такие последствия могут приобретать значительные масштабы, а также повлечь причинение вреда жизни и здоровью граждан, имуществу граждан и юридических лиц.

Отметим, что исследованию проблем возмещения вреда, причиненного окружающей среде, в том числе связи с иными видами ответственности, в отечественной юридической науке уделяется значительное внимание [1–7]. При этом, на наш взгляд, ряд правовых проблем в данной сфере на сегодняшний день так и остается нерешенным. Их анализ и является предметом настоящего исследования.

Основная часть. Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 26.11.1992 № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон) вред, причиненный окружающей среде, – имеющее денежную оценку отрицательное изменение окружающей среды или отдельных компонентов природной среды, природных

или природно-антропогенных объектов, развившееся в их загрязнении, деградации, истощении, повреждении, уничтожении, незаконном изъятии и (или) ином ухудшении их состояния, в результате вредного воздействия на окружающую среду, связанного с нарушением требований в области охраны окружающей среды, иным нарушением законодательства Республики Беларусь.

Обязанность по возмещению рассматриваемого вида вреда является одновременно мерой ответственности его причинителя, правовым средством защиты государственных, общественных интересов, интересов юридических и физических лиц, а также способом обеспечения права граждан на благоприятную окружающую среду [8, с. 244]. Функции данного правового института состоят также в предотвращении экологических правонарушений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности [9, с. 2]. Все большее значение приобретают вопросы правового регулирования возмещения экологического вреда в связи с необходимостью обеспечения устойчивого развития общества.

Учитывая такое многогранное значение института возмещения вреда, причиненного окружающей среде, несомненно, важно формирование единообразной практики со стороны уполномоченных государственных органов, устанавливающих факт причинения вреда, рассчитывающих его размер, предъявляющих причинителю требование о добровольном возмещении, а также судов.

Порядок возмещения вреда, причиненного окружающей среде, существенно отличается от возмещения имущественного вреда. Указанная специфика проявляется в закреплении специальных правил установления факта причинения вреда, предъявления требования о возмещении такого вреда, критериев выделения круга субъектов, несущих ответственность в виде возмещения вреда независимо от вины, и др.

Вопросы установления факта причинения вреда, исчисления его размера и предъявления требования о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, урегулированы Законом (ст.ст. 101–101⁴), постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11.04.2022 № 219 «О таксах для определения размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, и порядке его исчисления» (далее –

постановление № 219) и утвержденным им Положением о порядке исчисления размера возмещения вреда, причиненного окружающей среде, и составления акта об установлении факта причинения вреда окружающей среде (далее – Положение).

Гражданское законодательство к рассматриваемым отношениям может применяться субсидиарно – при отсутствии специальных эколого-правовых норм, что следует из ч. 5 п. 1 ст. 1 ГК, в силу которой земельные отношения, отношения по использованию других природных ресурсов и охране окружающей среды регулируются гражданским законодательством, если законодательством об охране и использовании земель и другим специальным законодательством не предусмотрено иное.

В частности, существенно различаются подходы экологического и гражданского законодательства к определению субъектов, деятельность которых создает повышенную опасность, и как следствие, несущих ответственность в виде возмещения вреда независимо от вины.

Так, ст. 948 ГК определяет деятельность, создающую повышенную опасность для окружающих, посредством неисчерпывающего перечисления признаков такой деятельности (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и иной связанной с ней деятельности и др.).

В свою очередь, ст. 101² Закона предусмотрены особенности возмещения вреда окружающей среде, причиненного юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими экологически опасную деятельность, то есть деятельность, отвечающую критериям, предусмотренным Указом Президента Республики Беларусь от 24.06.2008 № 349 «О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности». Учет субъектов, осуществляющих экологически опасную деятельность, ведется в рамках государственного учета в области охраны окружающей среды в соответствии со ст. 70 Закона, Положением о порядке государственного учета в области охраны окружающей среды, утвержденным

постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17.10.2007 № 1353.

Таким образом, ввиду специфики оказывающей вредное воздействие на окружающую среду деятельности, которая практически всегда связана с использованием технических устройств и механизмов, экологическое законодательство закрепляет четкие критерии отнесения деятельности к экологически опасной, не допуская при этом субъективной трактовки.

Существенные особенности имеет порядок выявления, установления и фиксации факта причинения вреда окружающей среде. Помимо прочего, это обусловлено невозможностью обнаружения в ряде случаев самого последствия – отрицательного изменения окружающей среды – в силу естественных особенностей компонентов природной среды либо отсутствия в настоящее время таких технических возможностей [2, с. 145]. Поэтому несмотря на то, что, исходя из положений Закона, вред проявляется в отрицательном изменении окружающей среды, вопрос о возмещении вреда может ставиться и при установлении факта превышения нормативов выбросов, сбросов и т. п. Таким образом, факт причинения вреда может фиксироваться не только путем установления отрицательных последствий для окружающей среды, но и факта вредного воздействия на нее (например, абзацы 2–10 ч. 1 подп. 1.1 п. 1 постановления № 219).

Как следует из п. 3 Положения, причинение вреда окружающей среде может быть выявлено: при осуществлении контроля в области охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов; при отборе проб и проведении измерений в области охраны окружающей среды; по сообщениям государственных органов, иных юридических лиц и граждан; в других случаях в соответствии с законодательством. При установлении факта причинения вреда окружающей среде уполномоченный государственный орган должен проверить наличие оснований для начала административного процесса, а в случаях, когда установленный факт причинения вреда окружающей среде является основанием к возбуждению уголовного дела, – уведомить об этом факте органы и лиц, обладающих правом возбуждения уголовного дела, путем направления им копии акта об установле-

нии факта причинения вреда окружающей среде (п. 5 Положения).

Отметим, что размер вреда, причиненного окружающей среде, нередко является признаком, позволяющим разграничить административные проступки и уголовные преступления (например, квалифицирующий признак в виде причинения ущерба в крупном или особо крупном размере закреплен в ст.ст. 264–267, ч. 2 ст. 268, ст.ст. 269–271, ч. 2 ст. 272, ч. 2 ст. 274 и иных статьях гл. 26 УК). При этом для преступлений в эколого-правовой сфере крупным или особо крупным размером признается существенно меньший ущерб, чем по общему правилу, что еще более повышает значимость закрепления четких и обобщенных правил расчета вреда, причиненного окружающей среде, а также формирования единообразной правоприменительной практики [5].

Следовательно, вопрос о наличии и величине вреда, причиненного окружающей среде, обязательно должен рассматриваться в рамках административного процесса. Данный вывод подтверждается ст. 6.2 КоАП, ст. 12.7 ПИКоАП, согласно которым по делу об административном правонарушении подлежат выяснению и доказыванию, помимо прочего, характер и размер вреда, причиненного административным правонарушением.

Частью 4 ст. 4.1 КоАП предусмотрено, что физическое лицо, совершившее административное правонарушение, или юридическое лицо, подлежащее административной ответственности, обязаны возместить вред, причиненный таким правонарушением. Исходя из названной статьи, а также ч. 5 ст. 2.3 ПИКоАП, правом и обязанностью суда, органа, ведущего административный процесс, является принятие мер к возмещению причиненного административным правонарушением имущественного вреда. При этом постановления суда, органа, ведущего административный процесс, в части имущественных взысканий по делам об административных правонарушениях являются исполнительными документами в соответствии с Законом Республики Беларусь от 24.10.2016 № 439-З «Об исполнительном производстве».

Как видно, применительно к возмещению вреда в рамках административного процесса законодатель оперирует терминами «вред»

(согласно ст. 1.10 КоАП данное понятие включает вред жизни, здоровью, имущественный, моральный вред) либо «имущественный вред». С учетом сказанного возникает вопрос о порядке возмещения вреда окружающей среде, не охватываемого закрепленным КоАП понятием «вред», в случае привлечения причинителя к административной ответственности.

Наличие специальных норм в экологическом законодательстве позволяет сделать вывод о том, что добровольное возмещение вреда, причиненного окружающей среде, возможно лишь на основании претензии, предъявляемой в порядке, предусмотренном ст. 101³ Закона, а ст. 24.1 ПИКоАП к правонарушениям, повлекшим причинение вреда окружающей среде, неприменима. Согласно ст. 101³ Закона правом предъявлять претензию о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, наделен государственный орган, осуществляющий контроль в области охраны окружающей среды, иная государственная организация в пределах своей компетенции, а обязательным приложением претензии является акт об установлении факта причинения вреда окружающей среде. В свою очередь, принудительное возмещение вреда окружающей среде, в том числе лицом, подвергнутым административному взысканию, обеспечивается предъявлением иска о возмещении такого вреда (ст. 101⁴ Закона), а не в порядке исполнительного производства.

Заслуживает отдельного внимания проблема закрепления законодательством критериев, при наличии которых вред окружающей среде считается причиненным. Соответствующие факты перечислены в подп. 1.1 п. 1 постановления № 219, причем многие из них определены через признак незаконности тех или иных деяний (незаконные рубка, удаление, изъятие, уничтожение деревьев, кустарников, иных дикорастущих растений; незаконное изъятие или уничтожение диких животных и др.). При этом содержание некоторых незаконных действий, подтверждающих причинение вреда окружающей среде, неоправданно сужается названным подпунктом и законодательством об использовании природных ресурсов.

В частности, п. 33 ст. 1 Лесного кодекса Республики Беларусь, абз. 14 ч. 1 подп. 1.1 п. 1 постановления № 219 определяют незаконную рубку как рубку, изъятие, удаление

древесно-кустарниковой растительности: а) без разрешительных документов; б) не тех пород, на которые выданы лесорубочный билет, ордер; в) сверх объема, указанного в лесорубочном билете, ордере. Данное понятие не охватывает ряд иных нарушений, способных причинить вред окружающей среде в связи с несоблюдением требований, предусмотренных лесным законодательством или изложенных в лесорубочном билете, ордере, карте-схеме, прилагаемой к названным разрешительным документам (например, рубка с нарушением сроков заготовки и вывозки древесины, с использованием запрещенных способов рубок, с отступлением от лесоустроительных проектов, на основании незаконно выданных разрешительных документов, с иными нарушениями) [10; 11, с. 104–106]. Аналогичная проблема возникает в связи с закреплением определений незаконных видов пользования ст. 1 Закона Республики Беларусь от 14.06.2003 № 205-З «О растительном мире», п. 2 Правил любительского рыболовства, утвержденных Указом Президента Республики Беларусь от 21.07.2021 № 284.

Существенное сужение содержания незаконных действий (рубки, изъятия, удаления, пересадки объектов растительного мира, рыболовства) создает предпосылки для ухода правонарушителей от ответственности.

С учетом изложенного, на наш взгляд, незаконными должны признаваться любые действия, связанные с использованием природных ресурсов в нарушение установленных законодательством требований. А значит, при наступлении в результате таких действий отрицательных изменений окружающей среды или ее отдельных частей факт причинения вреда следует устанавливать со ссылкой на абз. 34 ч. 1 подп. 1.1 п. 1 постановления № 219 – другое вредное воздействие на окружающую среду, связанное с нарушением требований в области охраны окружающей среды, иным нарушением законодательства. В перспективе же требуется пересмотр законодательных подходов и отказ от определения незаконных действий в сфере использования и охраны природных ресурсов. Именно такая практика (отнесение к незаконному пользованию природными ресурсами, осуществляемого с любыми нарушениями установленных требований) соответствует природоохранным целям института ответственности в рассматриваемой области

в целом и возмещения вреда окружающей среде в частности.

Экологическое законодательство предусматривает два способа возмещения вреда, причиненного окружающей среде: в денежном выражении и в натуральной форме – путем возложения на причинителя обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды. При этом возмещение рассматриваемого вреда в натуре применимо лишь в ограниченных случаях при соблюдении следующих условий:

- восстановление объективно возможно, в том числе в силу наличия у причинителя необходимых материально-технических ресурсов [12, с. 69];

- восстанавливается благоприятное качество окружающей среды (например, не является возмещением вреда в натуре возвращение незаконно заготовленной лесной продукции) [12, с. 69];

- размер средств, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, не может быть меньше размера возмещения вреда, определенного в соответствии с таксами (ч. 3 ст. 101¹ Закона).

Указанные обстоятельства должны всесторонне оцениваться уполномоченным государственным органом, государственной организацией при предъявлении претензии о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, а также судом. Подчеркнем, что натуральный способ возмещения вреда имеет преимущества с точки зрения возможностей быстрого восстановления нарушенного состояния окружающей среды и интересов самого причинителя.

Заключение. Подводя итог сказанному, обозначим следующие направления дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности в части возмещения вреда, причиненного окружающей среде:

- четкое определение в ПИКоАП неприменимости норм о добровольном возмещении вреда лицом, подвергнутым административному взысканию, к случаям причинения вреда окружающей среде ввиду наличия специального порядка в экологическом законодательстве;

- учет на практике того обстоятельства, что закрепленный подп. 1.1 п. 1 постановления № 219 перечень фактов, при наличии которых вред окружающей среде считается причиненным, не является исчерпывающим, из чего вытекает возможность предъявления соответствующих требований о возмещении рассматриваемого вида вреда при любом отрицательном воздействии на окружающую среду, связанном с нарушением требований в области охраны окружающей среды, иным нарушением законодательства;

- отказ от формулирования отраслевым природоресурсным законодательством понятия незаконных действий (например, незаконной рубки в Лесном кодексе) с тем, чтобы предотвратить необоснованное сужение случаев, когда может быть предъявлено требование о возмещении вреда, причиненного окружающей среде;

- более широкое использование натурального способа возмещения вреда с учетом ограничений, установленных законодательством.

Список литературы

1. Балащенко, С.А. Страхование гражданской ответственности за вред, причиненный в результате загрязнения окружающей среды / С.А. Балащенко, Т.И. Макарова // Конституционная и правовая реформа в Республике Беларусь (проблемы и перспективы) : тезисы докл. науч.-практич. конф., Минск, 28 февр. 1997 г. / БГУ, юридический фак.; отв. ред. В.М. Хомич. – Минск, 1997. – С. 115–118.
2. Лаевская, Е.В. Правовое регулирование возмещения экологического вреда в свете планируемой кодификации законодательства об охране окружающей среды и природопользовании / Е.В. Лаевская, В.Е. Лизгаро, И.С. Шахрай // Право и демократия : сб. науч. трудов. Спец. выпуск / редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2006. – С. 142–153.
3. Загоровская, Е.В. Особенности возмещения вреда, причиненного окружающей среде / Е.В. Загоровская // Веснік БДУ. Сер. 3. – 2012. – № 2. – С. 82–87.
4. Христюк, А.В. Отдельные аспекты возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате нарушения законодательства об охране и использовании недр / А.В. Христюк // Веснік Гродзенскага дзяржаўнага ўніверсітэта імя Янкі Купалы. – 2017. – № 6. – С. 62–72.

5. Шахрай, И.С. О некоторых проблемах возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате административного правонарушения / И.С. Шахрай // Правовые институты и методы охраны окружающей среды в России, странах СНГ и Европейского союза: законодательство и экологическая эффективность : материалы V Междунар. науч.-практ. конф. преподавателей, практических сотрудников, студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей; 5 октября 2018 г. : сб. науч. статей / СГУ им. Н.Г. Чернышевского; редкол.: Н.Т. Разгельдеев (отв. ред.) [и др.]. – Саратов, 2018. – С. 177–180.

6. Лизгаро, В.Е. Освобождение от ответственности за экологические правонарушения: новации и планируемые изменения / В.Е. Лизгаро // Традиции и перспективы развития науки экологического, природоресурсного и аграрного права : сборник статей по материалам круглого стола, приуроченного к юбилею кафедры экологического и аграрного права БГУ, Минск, 20 мая 2021 г. / БГУ, юридический фак., каф. экологического и аграрного права; [редкол.: Т. И. Макарова (отв. ред.) и др.]. – Минск, 2021. – С. 24–27.

7. Мороз, О.В. Некоторые особенности определения характера и размера вреда, причиненного преступлениями против экологической безопасности и природной среды / О.В. Мороз // Формирование эффективной уголовной политики и оптимальной модели досудебного производства – приоритетная задача юридической науки и практики : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 25–26 апреля 2019 г. / Следственный комитет Респ. Беларусь. – Минск, 2019. – С. 83–85.

8. Балащенко, С.А. Экологическое право : учеб. для учреждений высш. образования / С.А. Балащенко, Т.И. Макарова, В.Е. Лизгаро. – Минск, 2016. – 383 с.

9. Мисник, Г.А. Возмещение экологического вреда в российском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Г.А. Мисник; Центр эколого-правовых исслед. Ин-т государства и права Рос. акад. наук. – М., 2008. – 54 с.

10. Шахрай, И.С. Ответственность за лесонарушения: проблемные аспекты / И.С. Шахрай // Влияние межгосударственных интеграционных процессов на развитие аграрного, экологического, природоресурсного и энергетического права : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 26–27 апр. 2018 г. / Белорус. гос. ун-т; редкол.: Т.И. Макарова (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2018. – С. 242–245.

11. Шахрай, И.С. Проблемы реализации субъективного права природопользования / И.С. Шахрай. – Минск, 2022. – 291 с.

12. Лаевская, Е.В. Возмещение вреда, причиненного окружающей среде: проблемы правового регулирования / Е.В. Лаевская, В.Е. Лизгаро, И.С. Шахрай // Юридический журнал. – Минск, 2006. – № 3(7). – С. 67–70.

УДК 349.6

Some legal problems of compensation for damage caused to the environment

Sergey Balashenko,

Professor of the Department of Environmental and Agrarian Law of the Belarusian State University, Doctor of Law, Full Professor

Irina Shakhrai,

Associate Professor of the Department of Environmental and Agrarian Law of the Belarusian State University, Ph.D. in Law, Associate Professor

Abstract. The article analyzes the features of the legal regulation of compensation for harm caused to the environment. Problems of legal consolidation and practical interpretation of the criteria in the presence of which harm to the environment is considered caused, are noted. Establishing the fact of causing harm and filing a claim for its compensation, including within the framework of the administrative process, is considered. The unjustified narrowing of the content of some illegal actions that cause harm to the environment, arising from the provisions of the forestry and wildlife legislation, is indicated. Proposals are made aimed at improving legal regulation and law enforcement, aimed at overcoming the considered problems.

Keywords: environment, legislation on environmental protection and nature usage, environmental offenses, illegal actions, the fact of causing harm, criteria for determining harm, making a claim, compensation for harm

Received (дата поступления) 13.10.2022