



## Экологический вред: как определить его размер

**Е.И. Майорова**, д-р юрид. наук

**Н.Ю. Гончарук**, канд. биол. наук

Российский федеральный центр судебной экспертизы при Минюсте России

*До сих пор единой методологии исчисления размера вреда, причиненного объектам окружающей среды, нет.*

*Из многочисленных вариантов подхода к оценке экологического вреда можно выделить наиболее перспективное направление – определение размера затрат на восстановление объектов окружающей среды.*

*Такой подход применяется при производстве судебно-экологических экспертиз в Российском федеральном центре судебной экспертизы при Минюсте России.*

**С** переходом экономики России на рыночные рельсы возникли различные формы собственности на объекты окружающей среды (и природные ресурсы), которые раньше считались общенародным достоянием. Произошла переоценка отношения к природе. В связи с этим остро встал вопрос как о стоимости самих природных объектов, так и о выполняемых ими функциях, которые в настоящее время принято называть экосистемными услугами.

Перевод экосистемных услуг в стоимостную форму затруднен, поскольку многие их свойства и характеристики описы-

ваются качественно, а не количественно. Поэтому большинство судебных споров между физическими и юридическими лицами в отношении природных объектов на данном этапе развития судебной системы в первую очередь решаются в отношении факта нарушения экологического состояния окружающей среды.

Следующим этапом является расчет стоимости восстановления (или расчет затрат на восстановление) исходного состояния объектов окружающей среды и убытков от неполучения или недополучения дохода (упущенной выгоды). В подобных случаях нередко экологический



аспект – необходимость восстановления нарушенного экологического состояния окружающей среды, включая экосистемные услуги, – отходит на задний план. Если природный объект (земельный участок, участок лесного фонда, водоем и пр.) находится в государственной собственности, то взыскиваемые компенсационные суммы переходят в бюджеты различных уровней.

К сожалению, в настоящее время отсутствует механизм целевого использования взыскиваемых за нарушения в области охраны окружающей среды денежных сумм. При этом не только не восстанавливается природный объект, но и соответственно исключаются его экосистемные функции. Остается только сожалеть, что Федеральный экологический фонд, который просуществовал с 1992 до 1995 года, был сначала консолидирован в федеральный бюджет, а в 2001 году ликвидирован. Аналогичная судьба постигла региональные и местные экологические фонды.

В действующих правовых актах понятие «ущерб окружающей среде» определяется путем перечисления результатов антропогенного воздействия (загрязнение, захламление, истощение природных ресурсов и др.).

При этом единой методологии исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде тем или иным событием, не существует. Среди многочисленных вари-

антов подхода к стоимостной оценке экологического вреда весьма перспективным и уже оправдавшим себя в правоприменительной практике представляется установление стоимости восстановления объектов окружающей среды, осуществляемое в процессе производства судебно-экологической экспертизы в Российском федеральном центре судебной экспертизы при Минюсте России. Это направление является наиболее новым в практике судебно-экологической экспертизы.

С целью ввести данную операцию в законодательные рамки в 2012 году Минюстом России была утверждена экспертная специальность 24.3 «Исследование экологического состояния объектов окружающей среды в целях определения стоимости восстановления». Результаты судебно-экспертных исследований по данной специальности призваны способствовать справедливому решению по делам, возбужденным по составам статей гл. 8 КоАП РФ и гл. 26 УК РФ, а также по гражданским и арбитражным делам.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон № 7-ФЗ) под экологическим вредом понимается «негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов». Как следует из ст. 77 (п. 1) этого

**СЛОВАРЬ**

**Вред окружающей среде** – негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

*Ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ*

же закона, «юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде... обязаны возместить его в полном объеме».

Природные и природно-антропогенные объекты в современных реалиях все более превращаются в экономический актив. Поэтому определение стоимости восстановления нарушенного в

ходе различных видов хозяйственной и (или) иной деятельности экологического состояния объектов окружающей среды в числе задач, решаемых судебно-экологической экспертизой, наиболее востребовано.

**МЕТОДИКИ РАСЧЕТА ПРИЧИНЕННОГО ВРЕДА**

В правоприменительной практике для решения спорных вопросов о размере возмещения вреда, причиненного окружающей среде, применяются федеральные и региональные методики расчета.

В настоящее время на федеральном уровне действуют следующие документы:

- постановление Правительства РФ от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства»;

**ФРАГМЕНТ**

**Статья 77 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ  
«Об охране окружающей среды»**

**Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде**

1. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством.

2. Вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в том числе на проект которой имеется положительное заключение государственной экологической экспертизы, включая деятельность по изъятию компонентов природной среды, подлежит возмещению заказчиком и (или) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

3. Вред окружающей среде, причиненный юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, возмещается в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

- Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства РФ о недрах, утвержденные постановлением Правительства РФ от 04.07.2013 № 564;

- Методика исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды, утвержденная приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238;

- Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденная приказом Минприроды России от 13.04.2009 № 87;

- Методика исчисления размера вреда, причиненного водным биологическим ресурсам, утвержденная приказом Росрыболовства от 25.11.2011 № 1166.

В субъектах РФ разработаны и действуют (наряду с федеральными) свои документы. Например, в Москве:

- Методика оценки размера вреда, причиненного окружающей среде повреждением и (или) уничтожением зеленых насаждений на территории города

Москвы, утвержденная постановлением Правительства Москвы от 14.11.2006 № 897-ПП;

- постановление Правительства Москвы от 31.07.2007 № 630-ПП «Об исчислении размера вреда, причиненного не отнесенным к лесным насаждениям деревьям, кустарникам и лианам».

В связи с противоречиями в подходах к оценке ущерба между методиками различного уровня (федеральными, региональными, ведомственными) ряд региональных документов в последние годы отменен → [Примеры 1 и 2](#).

Участники гражданского и арбитражного процессов должны внимательно относиться к выбору используемых экспертами методик исчисления ущерба, поскольку расчет с использованием отмененных методик не является легитимным.

Как видно из представленного перечня действующих федеральных методик, они разработаны не для всех объектов окружающей среды. Так, в настоящее время нет четкости при расчете вреда, причиненного атмосферному воздуху.

### Пример 1

Определением Верховного Суда Российской Федерации от 26.05.2010 № 81-Г10-8 признаны недействующими положения Методики исчисления размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением требований законодательства в области охраны окружающей среды (утверждена постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 26.04.2007 № 105).

Согласно указанному судебному акту «определение такс и методик исчисления оценки воздействия на окружающую среду является полномочием Минприроды России, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды. В такой ситуации очевидно, что никакой другой орган исполнительной власти, как федеральный, так и региональный, не вправе устанавливать по своему усмотрению собственное нормативное регулирование по этому вопросу, иное означает вторжение субъекта Российской Федерации в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти».

### Пример 2

В 2012 г. отменено постановление Правительства Москвы от 22.07.2008 № 589-ПП «Об утверждении Методики оценки размера вреда, причиненного окружающей среде в результате загрязнения, захламления, нарушения (в том числе запечатывания) и иного ухудшения качества городских почв».

В отдельных регионах РФ различными министерствами и ведомствами предпринимались попытки создания таких методик, часть из них признана недействующими → **Примеры 3 и 4.**

Методика и таксы, позволяющие рассчитать размер вреда, причиненного окружающей среде в результате загрязнения атмосферного воздуха, в настоящее время Минприроды России

не утверждены. При этом с 1 января 2015 года действует ГОСТ Р 56167-2014, определяющий метод расчета вреда, нанесенного выбросами загрязняющих веществ конкретному промышленному предприятию объектам окружающей среды, экологическим системам, строительным конструкциям, памятникам и сельскохозяйственным культурам.

### **Пример 3**

В 2012 году было отменено постановление Правительства Москвы от 22.02.2005 № 94-ПП «Об утверждении Методик определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы».

### **Пример 4**

Решением Приволжского районного суда г. Казани от 09.12.2005 № 2-1167/05 признана недействующей Временная методика определения размера вреда, причиненного окружающей среде превышением установленных нормативов выброса загрязняющих веществ при эксплуатации автотранспортных средств (утверждена приказом Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан от 07.07.2003 № 660). Как указано в судебном решении, «в соответствии с действующим федеральным законодательством Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, как орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, не является специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха, следовательно, не имеет полномочий утверждать методики в области охраны атмосферного воздуха... Применение Временной методики при отсутствии соответствующей методики, утвержденной специально уполномоченным федеральным органом в области охраны атмосферного воздуха, нарушает принцип верховенства федеральных законов на всей территории Российской Федерации».

В качестве основного вида причиняемого окружающей среде вреда, на который распространяется ГОСТ Р 56167-2014, в нем указано загрязнение атмосферного воздуха организованными и неорганизованными выбросами загрязняющих веществ от стационарных источников.

Из содержания ГОСТ Р 56167-2014 следует, что основанием для расчета ущерба с применением данного стандарта являются факты превышения установленных нормативов выбросов, а также выбросы без получения разрешения.

Но и в отношении причинения вреда другим природным объектам имеются вопросы, касающиеся выбора и использования методик расчета.

При этом следует обратить внимание на то, что в соответствии с действующим законодательством сами по себе выбросы, сбросы и другие факторы негативного антропогенного воздействия на объекты окружающей среды не являются достаточными для взыскания с предприятия компенсации причиненного экологического вреда. В частности, подлежит установлению сам факт причинения вреда окружающей среде.

В постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 разъяснено, что «по смыслу статьи 1064 ГК РФ, статьи 77 Закона об охране окружающей среды лицо, которое обращается с требованием о возмещении вреда, причиненного окружающей

среде, представляет доказательства, подтверждающие наличие вреда, обосновывающие с разумной степенью достоверности его размер и причинно-следственную связь между действиями (бездействием) ответчика и причиненным вредом (п. 7)».

#### Пример 5

По старой просеке лесного участка, полностью выгоревшего в результате сильного верхового пожара, случившегося за пять лет до начала строительства, проложили противопожарную грунтовую дорогу. Очевидно, что строительством дороги не было нанесено ущерба ни лесным насаждениям, ни почве, что было подтверждено результатами судебно-экологической экспертизы.

Однако поскольку не было получено одно из разрешений на строительство, организация по итогам административного производства выплатила штраф. Кроме того, было возбуждено уголовное дело по ст. 246 (нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ) УК РФ и рассчитан ущерб по методике, утвержденной постановлением Правительства РФ от 08.05.2007 № 273 «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства».

#### Пример 6

Ни в одну из методик не заложен учет характеристик редких, особо ценных объектов, а также, что очень важно, отсутствует учет первоначальной экологической ситуации рассматриваемых территорий. Между тем имеется большая разница, например, в том, где произведено несанкционированное складирование ядохимикатов: на территории произрастания редких эндемичных видов, на участке, где раньше располагалась незаконная свалка, или в промзоне, где исходный растительный покров давно отсутствует, а почвы превратились в так называемые техногенные поверхностные образования.

### ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ДЕЙСТВУЮЩИХ МЕТОДИК РАСЧЕТА ВРЕДА

При использовании перечисленных федеральных методик расчета ущерба (вреда) возникает ряд сложностей и затруднений.

Часть из них утверждены постановлениями Правительства РФ, другие – ведомственными актами. В судебной практике более достоверными принято считать первые.

Важнейшим недостатком перечисленных методик является то, что они не учитывают исходное состояние и функциональное назначение пострадавших территорий и объектов → [Примеры 5 и 6](#).

Нередки случаи, когда ведомственный подход приводит к противоречиям в методических требованиях.

В частности, из-за несогласованности действий Минсельхоза России и Минприроды России почва как природный ресурс практически исчезла из сферы государственного регулирования. В результате экономический и организационный механизмы защиты почв от негативного воздействия практически отсутствуют, будучи подменены фискальными административными мерами – штрафами, которые направляются в бюджеты разных уровней. Дальнейшее использование взыскиваемых сумм не имеет никакого отношения к восстановлению нарушенного экологиче-

ского состояния почвенного покрова пострадавших территорий.

Другими словами, использование действующих методик не предусматривает возмещения вреда, причиненного конкретному участку местности, хотя именно восстановление нарушенного экологического состояния является одной из важнейших природоохранных функций компенсационного механизма.

Ни в одной из действующих методик не обосновываются использование повышающих коэффициентов и их конкретные значения, поэтому методики нельзя считать в полной мере научно обоснованными. Эта недоработка, как показывает судебная и правоприменительная практика, нередко приводит к оспариванию одной из сторон результатов расчета ущерба и к затягиванию гражданских и арбитражных споров на длительное время.

### **АЛЬТЕРНАТИВНОЕ РЕШЕНИЕ ДЛЯ РАСЧЕТА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА**

Наличие перечисленных федеральных методик вовсе не означает, что не существует иных способов для определения размера вреда в стоимостном выражении. Разнообразии экспертных ситуаций требует использования более тонкого аналитического подхода, базирующегося на особенностях как пострадавшей территории, так и конкретного уголовного, административного, гражданского или арбитражного дела. Такой подход чаще всего необходим, когда экологическим нарушением затронут не один компонент окружающей среды, а комплекс природных объектов. При этом нет действующих методик, которые учитывают вред, причиненный хозяйственной или иной деятельностью всем элементам ландшафта.

Характерной чертой судебно-экологических экспертиз, выгодно отличающей их от расчетов по методикам, является проведение натурных экспертных обследований, позволяющих собрать фактические данные об экологическом состоянии окружающей среды на месте события. Это существенно повышает объективность, точность и достоверность расчета.

Законом № 7-ФЗ предусмотрены два метода определения размера вреда:

- 1) исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектом рекультивационных и иных восстановительных работ;
- 2) в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда.

В практике судебно-экспертных учреждений системы Минюста России применяется второй из этих методов – расчет стоимости восстановления исходного состояния объектов окружающей среды с учетом упущенной выгоды.

В качестве иллюстрации можно привести пример, наиболее распространенный в экспертной практике → **Пример 7**.

Нередки ситуации, когда нарушенные или уничтоженные объекты окружающей среды (например, сообщества растений и животных, участки почв, недр, водные объекты) невозможно восстановить. В таких случаях судебный эксперт-эколог может предложить перечень мероприятий, которые необходимо выполнить для улучшения экологической ситуации в данной местности в целом и для обеспечения отличного от первоначального, но наиболее экологически и экономически целесообразного вида дальнейшего функционирования территории.

**Пример 7**

Арбитражный иск был подан по факту снятия и отчуждения плодородного слоя почвы при строительстве подземного газопровода на землях сельскохозяйственного назначения. По делу была назначена судебно-экологическая экспертиза, одной из задач которой являлся расчет стоимости восстановления нарушенного состояния объектов окружающей среды.

По итогам анализа материалов дела, а также по результатам экспертного осмотра и лабораторных исследований проб почвы экспертами был составлен перечень рекультивационных мероприятий, включающий:

- осуществление земляных работ по планировке поверхности участка, нарушенной при строительстве газопровода;
- приобретение и завоз плодородного (растительного) грунта для повышения содержания органического вещества в верхней части профиля почвы;
- приобретение газонных смесей, посев газона и уход за ним.

Кроме определения затрат на проведение этих мероприятий экспертами была рассчитана упущенная выгода (неполученные доходы за период, в течение которого невозможно использовать участок в соответствии с его целевым назначением).

Благодаря применению экспертных знаний и подходов к экореконструкции нарушенных территорий появляется возможность выбрать наиболее перспективный вид использования пострадавшей от негативного воздействия местности.

Для расчета ущерба часто возникает необходимость предоставлять экспертам дополнительные сведения: проектные и предпроектные документы; данные о стоимости материалов, которые следует приобрести, и работ, которые требуется выполнить в рамках восстановительных мероприятий (прайс-листы, каталоги и т. п.).

Исследуя объекты окружающей среды в целях установления размера ущерба, причиненного экологическим правонарушением, эксперт-эколог редко ограничивается анали-

зом какого-либо одного природного элемента. Исключением служат дела о лесонарушениях, а также о незаконной охоте и добыче водных биологических ресурсов (когда основной акцент делается на убытках, нанесенных незаконной рубкой или иным повреждением насаждений, уничтожением животных, водной растительности и пр.). В остальных случаях применяется характерный для экологии системный анализ, который предполагает использование биологических законов, биоценологических связей и взаимозависимостей. Такой подход позволяет исследовать сложные объекты, явления и процессы в их взаимосвязи для получения искомого результата и гармонично сочетать экологические и экономические составляющие. ■

### ✓ Выводы

Актуальность реализации современных методов стоимостной оценки экологического вреда обусловлена их направленностью на улучшение экологического состояния и компенсацию ущерба, причиненного окружающей среде, за счет снижения потерь природных ресурсов. Необходимо уделять больше внимания фиксации исходного и текущего экологического состояния объектов и целевому использованию средств, взыскиваемых с нарушителей природоохранного законодательства.