

март 2018 № 70



BELLONA

www.bellona.ru

Полный PDF-архив журнала
читайте на bellona.ru

12+

ЭКОЛОГИЯ и право

ENVIRONMENT & RIGHTS

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:

ООО «Экологический правовой
центр «БЕЛЛОНА»
mail@bellona.ru
www.bellona.ru

Генеральный директор:

Александр Никитин

Исполнительный директор:

Артем Алексеев

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Главный редактор:

Ангелина Давыдова

Тематические редакторы:

Артем Алексеев, Павел Моисеев

Выпускающий редактор:

Александра Солохина

Литературный редактор:

Елена Веревкина

Юрист:

Павел Моисеев

Корректора:

Елена Веревкина

Дизайн и верстка:

Ксения Вахрушева

Художник:

Вячеслав Шилов

Адрес редакции и издателя:

191015, Санкт-Петербург,
Суворовский пр., д. 59
Телефон: +7 (812) 702-61-25

Электронная почта: mail@bellona.ru

Our address:

59, Suworovsky Prospect, St.Petersburg,
191015, Russia

Отпечатано в ООО «ПОЛДИЗ»,
СПб, Бумажная ул., д. 9

Сдано в печать 29.03.2018

Тираж 999 экз.

В оформлении обложки использованы
изображения с сайта www.flaticon.com

СОДЕРЖАНИЕ

Слово редактора	3
В рамках экологии	
<i>Зачем и как меняется природоохранное законодательство в России</i>	
Елена Веревкина	4
Законодательная недостаточность	
Игорь Ермаченков	6
Госрегулятор природы	
Игорь Ермаченков	9
Когда мусор наступает	
<i>Тенденции в законодательных инициативах и правоприменение новых норм</i>	
Анна Гаркуша, Татьяна Нагорская	12
Лесные отношения: сложно и нелогично	
<i>Некоторые важнейшие изменения в российском лесном законодательстве</i>	
Алексей Ярошенко	16
Законы заповедной зоны	
<i>Непростая экономическая ситуация в стране ведет к серьезному ослаблению законодательной защиты заповедных территорий</i>	
Михаил Крейндли	21
Борьба с захватами: теория и практика	
<i>Возможно ли решение проблемы незаконного захвата берегов и лесов?</i>	
Ирина Андрианова	24
Право на участие	
<i>Как граждане могут влиять на экологическую политику государства и решение экологических проблем</i>	
Наталья Парамонова	30
ВИЭ оптом и в розницу	
<i>Российское законодательство в сфере возобновляемой энергетики</i>	
Татьяна Ланьшина	34
Развитие ВИЭ в России: убрать препятствия, создать условия	
<i>Регуляторные и институциональные препятствия для развития ВИЭ в России</i>	
Алексей Кокорин, Григорий Юлкин, Владимир Бердин	38
В ожидании ратификации	
<i>Участие России в международных соглашениях по охране окружающей среды</i>	
Дарья Василевская	40
Ретроспективная ответственность	
<i>Институт накопленного вреда окружающей среде в России и за рубежом</i>	
Юрий Маркин	44

Ретроспективная ответственность

Институт накопленного вреда окружающей среде в России и за рубежом

ЮРИЙ МАРКИН, руководитель отдела страхования гражданской ответственности АIG в России

Накопленный вред окружающей среде: появление понятия

В мире проблема накопленного вреда окружающей среде, или исторического загрязнения, на законодательном уровне рассматривается не столь давно. Впервые данный вопрос официально был поднят в США в конце 70-х – начале 80-х годов прошлого столетия. Как это часто бывает, причиной тому стала трагедия. В первой половине XX века в населенном пункте Лав-Канал в окрестностях города Ниагара-Фолс штата Нью-Йорк располагался полигон промышленных отходов, а впоследствии здесь построили жилые дома, детские сады и площадки. Частые случаи заболевания раком и рождения детей с различными дефектами привлекли внимание средств массовой информации, благодаря чему проблема приобрела национальный характер, а власти были вынуждены переселить более 800 семей и выплатить им компенсации¹.

Было очевидно, что количество подобных точек накопленного вреда на территории страны могло достигать нескольких сотен и даже тысяч и что они способны привести к поистине катастрофическим последствиям для здоровья населения. Поэтому в 1980 году Конгресс США одобрил Акт «О всеобъемлющих мерах по охране окружающей среды, компенсациях и ответственности»². Акт предусматривал ретроспективную ответственность за вред окружающей среде и позволял взыскивать с действующего собственника расходы на рекультивацию загрязненных территорий, вне зависимости от того, имел ли он отношение к загрязнению или нет.

В России понятие «накопленный вред окружающей среде» появилось в Федеральном законе № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», вступившем в силу 1 января 2017 года. Федеральный закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации» закрепил следующее определение: накопленный вред окружающей среде – это вред, «возникший в результате прошлой экономической и иной деятельности, обязанности по устранению которого не были выполнены либо были выполнены не в полном объеме».

Некоторые особенности законодательства РФ по ликвидации вреда

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» устанавливает правовой режим и механизмы ликвидации такого вреда. В частности, он предусматривает, что выявление загрязненных объектов осуществляется в ходе инвентаризации и обследования территорий и акваторий, где в прошлом велась экономическая и иная деятельность, а сейчас – расположены бесхозные объекты капитального строительства и размещаются отходы. Государственный реестр таких объектов ведет Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. Данная работа включает в себя рассмотрение заявлений от органов государственной власти или местного самоуправления, категорирование объектов и обновление информации.

В соответствии с приказом Минприроды России от 04.08.2017 № 435 «Об утверждении критериев и срока категорирования объектов, накопленный вред окружающей среде на которых подлежит ликвидации в первоочередном порядке»³ категорирование осуществляется в течение 30 рабочих дней со дня включения объекта в государственный реестр. При этом рассматриваются следующие критерии:

- объем загрязняющих веществ;
- масса размещенных отходов производства и потребления по различным классам опасности;

- площадь территории (акватории), подверженной негативному воздействию;
- уровень и объем негативного воздействия на окружающую среду;

- наличие на объектах опасных веществ, указанных в международных договорах, подписанных и ратифицированных Российской Федерацией;

- количество населения, проживающего на территории, окружающая среда которой испытывает негативное воздействие объекта или находится под угрозой такого воздействия;

- общее влияние объекта на состояние экологической безопасности, определяемое как сумма значений, полученных по указанным выше критериям.

По результатам категорирования объекты включаются в паспорт приоритетного проекта, а на ликвидацию накопленного вреда предоставляются субсидии из федерального бюджета. Согласно утвержденному механизму организация работ по ликвидации является прерогативой органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Представители Минприроды заявляют, что в ходе четырехлетнего мониторинга было выявлено 1800 таких объектов в 80 субъектах Федерации. Площадь загрязненных земель составляет 160 тыс. га, а масса накопленных отходов – 260 млн тонн. На этих территориях проживает свыше 18 млн человек⁴. Министерство объявило, что приоритетный на ближайшие годы проект – «Чистая страна» – включает проведение работ на трех объектах, расположенных в Арктической зоне РФ: ликвидация накопленного вреда на архипелаге Земля Франца-Иосифа, нефтяного загрязнения в водоохранной зоне ручья Кузнецов (Архангельская область) и хвостохранилища Куларской золотоизвлекающей фабрики Усть-Янского улуса (Республика Саха (Якутия)). Наи-

¹ См.: https://en.wikipedia.org/wiki/Love_Canal.

² См.: <https://www.epa.gov/superfund/superfund-cercla-overview>.

³ См.: <https://cdnimg.rg.ru/pril/148/09/61/49032.pdf>.

⁴ См.: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=344173&sphrase_id=4625673.

большее финансирование получают работы на архипелаге Земля Франца-Иосифа – 1,4 млрд руб.⁵

Нюансы мирового законодательства

Интересно посмотреть на некоторые особенности соответствующего законодательства в других государствах. В целом страны по-разному решают вопросы борьбы с накопленным вредом, но можно выделить три доминирующих подхода:

- введение института экологической ответственности;
- учреждение государственно-частных партнерств;
- реализация государственных инициатив.

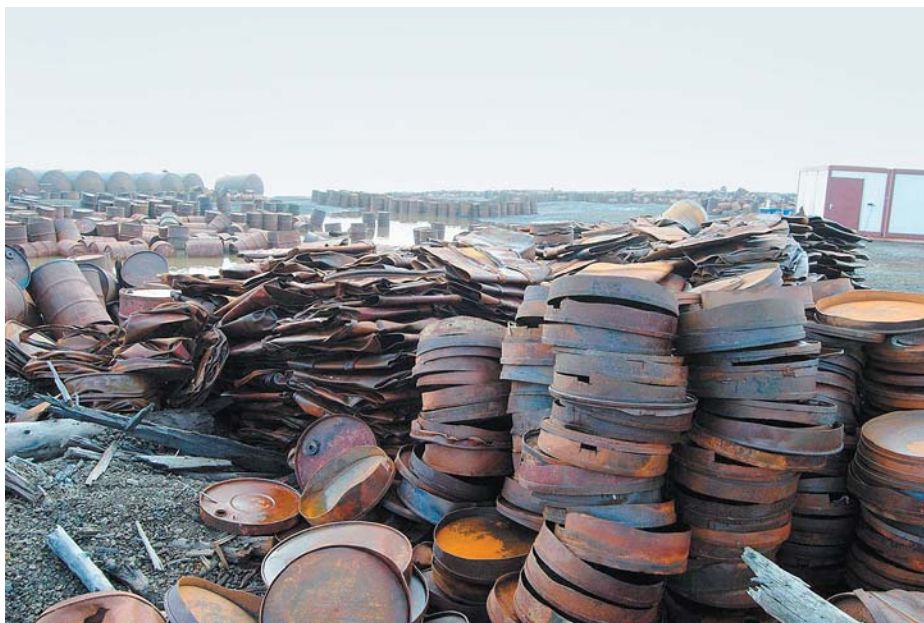
Выбор того или иного варианта (или их сочетания) зависит от ряда факторов. Среди них – уровень развития экологического законодательства; культура предъявления претензий по возмещению вреда; уровень страховой культуры; степень государственного участия в экономике страны и т. д.

Как правило, при обнаружении накопленного экологического вреда уполномоченный орган решает следующие вопросы:

- можно ли идентифицировать ответственное лицо;
- каков режим ответственности согласно местному и международному законодательству;
- каким образом вред может быть возмещен.

Конечно, установить ответственное лицо удастся далеко не всегда, и тогда законодательство большинства стран возлагает ответственность за расходы по очистке на того, кто в настоящий момент владеет территориями – источниками загрязнения. В пользу данной позиции отмечают два аргумента. Во-первых, по закону собственник или владелец несет ответственность в том числе и за риски, источником которых является его имущество, а также обязан предпринимать необходимые меры по предотвращению этих рисков и негативных последствий. Во-вторых, именно собственник или владелец имеет доступ к территориям, которые необходимо очистить⁶.

Такой подход реализован, например, в Великобритании. Здесь ответственность за загрязнение несет лицо, которое причинило экологический ущерб или сознательно дало добро на такое загрязнение. Однако если по результатам рассле-



Спрессованные бочки из-под горюче-смазочных материалов, брошенные военными на арктических островах. Государственный заказник «Земля Франца-Иосифа».

Фото: Роман Ершов, www.rus-arc.ru

дования компетентный орган не сможет установить данное лицо, то ответственность возлагается на собственника или владельца земельного участка. При этом предусмотрена возможность ретроспективной ответственности: если текущий собственник или лицо, эксплуатирующее имущество, не является причинителем вреда, то у него есть право предъявить требование о компенсации понесенных на возмещение расходов к тем, кто этот вред действительно причинил.

В законодательстве некоторых стран иногда устанавливается дата, которая указывает на то, когда тот или иной экологический ущерб можно считать накопленным, или историческим, загрязнением. Например, в Бельгии (Фландрии) к таковым причисляются загрязнения, произошедшие до 29 октября 1995 года. Предприятие должно устранить подобное загрязнение, если оно представляет угрозу жизни и здоровью третьих лиц или окружающей среде. Если в отношении одного и того же объекта были зафиксированы и историческое загрязнение, и загрязнение в ходе текущей хозяйственной деятельности, то ему придается статус именно последнего, если только ответственное лицо не сможет доказать, что оно возникло до 29 октября 1995 года. В Польше датой отсчета для исторических загрязнений признано 30 апреля 2007 года, и нынешний собственник участка несет ответственность за его очистку независимо от того, какая деятельность стала причиной загрязнения.

В некоторых странах государство активно привлекает представителей бизнеса к ликвидации загрязнения почв, создавая государственно-частные партнерства. В качестве успешного примера можно привести проект, реализованный на территории Германии. В 2002 году власти федеральной земли Северный Рейн – Вестфалия и представители бизнеса заключили соглашение, согласно которому обе стороны обязались направить инвестиции в работы по очистке территорий от накопленного экологического ущерба. Соглашение предполагало, что представители бизнеса выплачивают 3 млн евро в течение 2005 года и 2 млн евро в 2006 году, а власти – 3,5 млн евро ежегодно в течение всего срока соглашения (3 года). Средства аккумулировала организация под названием AVV⁷, она же несла ответственность за организацию работ⁸.

Особенности экологического страхования

Введение ответственности за историческое загрязнение окружающей среды стало толчком для формирования рынка экологического страхования. Сегодня комплексное экологическое страхование – один из способов управления соответствующими рисками, включая риски исторического загрязнения. Это, конечно, не означает, что компании, предоставляющие такие страховые продукты, готовы застраховать представителей любых отраслей. Однако ситуация суще-

⁵ См.: http://www.mnr.gov.ru/news/detail.php?ID=342068&sphrase_id=2995283.

⁶ См.: <http://www.oecd.org/env/outreach/50244626.pdf>.

⁷ Ассоциация по утилизации отходов и загрязненных территорий земли Северный Рейн-Вестфалия.

⁸ См.: Shifts in Compensation for Environmental Damage. Tort and Insurance Law / M. Faure, A. Verheij (eds.). New York: SpringerWien, 2007.

ственно улучшилась по сравнению с концом прошлого столетия, когда спрос был, а предложения – нет.

Главной особенностью такого страхового полиса является то, что он выдается на базе заявленного требования (claims-made), т. е. страховым случаем является не причинение вреда, а предъявление претензии в течение срока страхования. Поскольку причинение вреда, которое повлекло за собой предъявление претензии, могло произойти несколько лет или даже десятилетий назад, страховщики иногда устанавливают в полисе так называемую ретроактивную дату. Претензии в отношении случаев причинения вреда, произошедших до наступления этой даты, не будут рассматриваться в качестве страхового случая. Введение ретроактивной даты характерно для высокорисковых индустрий или территорий с длительной промышленной историей.

Кроме того, в отношении последних страховщики для принятия решения о предоставлении покрытия накопленного

экологического вреда в качестве обязательного требования устанавливают необходимость проведения экологической экспертизы предмета страхования. Экспертиза с последующим составлением отчета о возможных рисках и их последствиях может проводиться силами либо страховщика, либо специализированной организации в сфере экологического аудита и консалтинга. Естественно, должен быть соблюден принцип, согласно которому страховой случай будет обладать признаками вероятности и случайности, т. е. страхователь в момент заключения договора страхования должен находиться в добросовестном неведении относительно факта наличия накопленного вреда на страхуемом объекте.

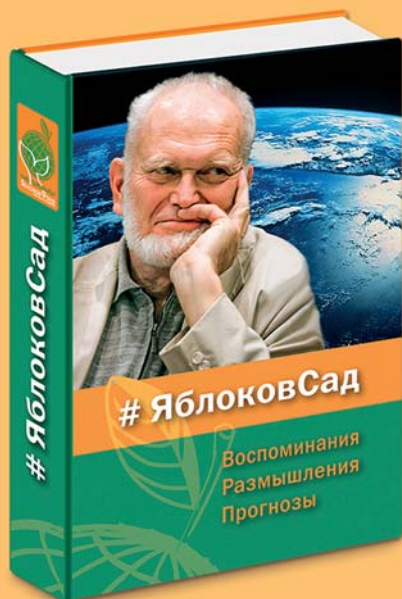
В США, пожалуй, представлена наиболее широкая линейка страховых продуктов в сфере экологического страхования. Например, один из них – полис на случай передачи права на имущества (Property Transfer Policy). Это эффективный инструмент управления экологическими рисками в ходе купли-продажи

имущества, о загрязнении которого пока неизвестно, но существует вероятность, что оно может проявиться впоследствии. В полисе зафиксированы два соглашения о страховании: об ответственности перед третьими лицами и о расчистке территории и застрахованного имущества. Данный полис предполагает передачу прав и обязанностей по нему последующим собственникам проданного имущества. Срок страхования составляет обычно от 7 до 10 лет. Для европейского и российского рынков такой срок является скорее исключением, так как здесь он, как правило, не превышает года.

В заключение хотелось бы отметить, что закрепление в России института накопленного вреда окружающей среде свидетельствует об активных шагах государства по приведению национального экологического законодательства в соответствие с мировыми тенденциями. Кроме того, это существенный практический шаг на пути решения глобальных проблем, связанных с загрязнением окружающей среды. ■

«#ЯБЛОКОВСАД. Воспоминания. Размышления. Прогнозы»

«ЯблоковСад» – это книга памяти об Алексее Владимировиче Яблокове, всемирно известном ученом, экологе, общественном и политическом деятеле. О Человеке – защитнике людей, природы, России, планеты. В книге собраны статьи и воспоминания около ста авторов – друзей и коллег по научной, общественной и политической деятельности А. В. Яблокова. Содержание книги охватывает большой отрезок времени – со второй половины прошлого века и до наших дней. В разделе «Прямая речь» представлены неопубликованные ранее интервью с Алексеем Владимировичем, его обращения и напутствия коллегам, а рассказы коллег – в разделе «Пути исповедимы». Научным прогнозам и размышлениям посвящена глава «Быть или не быть?». Воспоминания, публикации в СМИ, посты в Фейсбуке, слова благодарных учеников и коллег составляют значительную часть книги в главах «Живем дальше» и «Яблоков без границ». Книга интересна и по художественному решению, подчеркивающему единство человека, природы и общества. 512 страниц книги проиллюстрированы более чем 700 фотографий и архивных документов, многие из которых публикуются впервые. В книге много фотографий, сделанных и самим Яблоковым, – их можно найти в разделе, посвященном маленькой деревне Петрушово, за околицей которой Алексей Владимирович заложил большой яблоневоый сад.



Стоимость книги – 1300 рублей за один экземпляр, включая почтовые расходы.
Сведения для перевода средств (через Сбербанк):
Maestro: 639002389031743677,
Visa: 4276380115965936
или по тел. +7 968 390-14-40

Если вы перевели средства, отправьте сообщение на указанный номер телефона или на dilbark@mail.ru. В письме укажите полностью ФИО и ваш почтовый адрес для отправки книги.

Желающие могут заключить договор напрямую с издательством «Вега-принт» (тел. +7 926 219-80-20) на определенное количество книг и получить их для распространения или передачи в ЯБЛОКОВ-ФОНД. Переданные в фонд книги будут вручаться победителям конкурсов и других проектов.