



**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УЩЕРБ  
ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В СТРАНАХ  
ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА):  
ПРИМЕНЕНИЕ ЛУЧШЕГО  
МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА**





**СРГ ПДООС**

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УЩЕРБ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ  
В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА):**

**Применение лучшего международного опыта**



## ОРГАНИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И РАЗВИТИЯ

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) представляет собой уникальный форум, объединяющий правительства демократических стран для совместной работы с целью решения глобальных экономических, социальных и экологических проблем. Кроме того, ОЭСР принадлежит к тем организациям, которые стараются лучше понять новые явления и проблемы и помочь правительствам выработать меры по их разрешению в таких, например, областях, как корпоративное управление, экономика, основанная на информационных технологиях и проблемы старения населения. ОЭСР предоставляет правительствам стран возможность сравнить политический опыт, найти пути решения общих проблем, ознакомиться с образцами лучшей практики для координации внутренней и внешней политики.

К числу стран-членов ОЭСР относятся: Австралия, Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Израиль, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Польша, Португалия, Словакия, Словения, Соединенные Штаты Америки, Турция, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эстония и Япония. Комиссия Европейских Сообществ также принимает участие в работе ОЭСР.

### СРГ ПДООС

Специальная рабочая группа по реализации Программы действий по охране окружающей среды для Центральной и Восточной Европы (СРГ ПДООС) была создана в 1993 г. на Конференции министров «Окружающая среда для Европы» в Люцерне (Швейцария). С тех пор функции ее Секретариата выполняет ОЭСР – вначале в составе Центра сотрудничества с государствами, не входящими в ОЭСР, а позднее – в рамках Директората по охране окружающей среды. За годы работы СРГ ПДООС зарекомендовала себя как гибкий и практичный инструмент содействия политическим и институциональным реформам в странах с переходной экономикой. После Орхусской конференции министров 1999 г. ее деятельность была переориентирована на страны Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Более подробную информацию о деятельности Специальной рабочей группы можно найти на ее веб-сайте: [www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap)

*Данная публикация также доступна на английском языке под названием:*

### **LIABILITY FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE IN EASTERN EUROPE, CAUCASUS AND CENTRAL ASIA (EECCA): Implementation of good international practices**

© OECD (2012).

Для воспроизведения, копирования, передачи или перевода данной публикации необходимо получить предварительное письменное согласие. Запросы следует направлять в Отдел публикаций ОЭСР по электронной почте: [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) или по факсу (+33-1) 45 24 13 91. За разрешением на частичное копирование данного документа следует обращаться в Centre Français d'exploitation du droit de Copie, 20 rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France ([contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com)).

## ОГЛАВЛЕНИЕ

РЕЗЮМЕ .....	6
БЛАГОДАРНОСТЬ .....	8
1. ВВЕДЕНИЕ .....	9
1.1 Контекст .....	9
1.2 Цель, предмет и структура документа .....	9
2. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ .....	11
2.1 Определение ущерба окружающей среде .....	11
2.2 Требования об устранении и возмещении ущерба .....	12
2.3 Объективная и виновная ответственность .....	15
2.4 Солидарная или пропорциональная ответственность .....	16
2.5 Особые режимы ответственности за прошлый ущерб .....	17
3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗМЕРА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА .....	19
3.1 Экономическая оценка ущерба окружающей среде .....	19
3.2 Оценка необходимости и стоимости восстановительных мер .....	20
3.3 Эволюция методов определения размера экологического ущерба в странах ВЕКЦА .....	24
4. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ .....	27
4.1 Развитие рынка экологического страхования .....	27
4.2 Трудности и существующая практика страхования экологической ответственности .....	28
4.3 Уроки, извлеченные из первых систем экологического страхования в странах ВЕКЦА .....	32
4.4 Альтернативы страхованию экологической ответственности .....	33
5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОТВЕТСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СТРАН ВЕКЦА .....	35
БИБЛИОГРАФИЯ .....	37

### Вставки

Вставка 1. Административная ответственность: пример Директивы ЕС «Об экологической ответственности» .....	13
Вставка 2. Объективная ответственность: пример Соединенных Штатов .....	15
Вставка 3. Сравнение подходов к установлению и передаче ответственности за прошлый ущерб .....	17
Вставка 4. Дополнительные финансовые механизмы восстановления окружающей среды .....	18
Вставка 5. Анализ эквивалентных ресурсов: восстановление форели в бассейне р. Кер д'Ален, Айдахо (США) .....	22

## РЕЗЮМЕ

Экономические последствия слабого режима экологической ответственности многочисленны и значительны, включая необходимость государственного финансирования мероприятий по восстановлению окружающей среды, повышенные расходы на здравоохранение, потерю конкурентоспособности из-за миграции рабочей силы из загрязненных районов, утрату функций экосистем. Данный отчет ставит своей целью помочь странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) в совершенствовании их систем ответственности за ущерб окружающей среде, что приведет к более полной и эффективной реализации принципа «загрязнитель платит». Более конкретно, отчет сравнивает концепции и существующую практику в странах ОЭСР и ВЕКЦА и дает рекомендации по реформированию норм ответственности за ущерб окружающей среде в регионе ВЕКЦА.

Под ответственностью за причинение ущерба окружающей среде в большинстве стран ОЭСР понимается обязанность ответственной стороны покрыть затраты на восстановление окружающей среды. В режиме объективной ответственности, применяемом главным образом в странах ОЭСР, эта обязанность не требует доказательства того, что имела место халатность или нарушение нормативных требований. Восстановление окружающей среды, как правило, осуществляется стороной, ответственной за ущерб, по постановлению административного органа или суда в рамках конкретного проекта ликвидации последствий загрязнения. В случае непосредственной опасности для здоровья населения или окружающей среды государственные органы самостоятельно осуществляют восстановительные меры, после чего взыскивают затраты на них с ответственных сторон.

Экологический ущерб в странах ОЭСР оценивается преимущественно на основе анализа эквивалентных ресурсов, посредством которого рассчитываются потребности и стоимость восстановления затронутых природных ресурсов или функций. Объем восстановительных работ может быть обусловлен законом или определяться по усмотрению компетентного органа, исходя из таких критериев как техническая целесообразность, действенность и эффективность.

В странах ВЕКЦА экологическая ответственность применяется только в случае виновного нарушения экологических нормативно-правовых актов (критерий наличия вины). Ответственность наступает в силу самого нарушения экологических нормативов, даже при отсутствии свидетельства ущерба окружающей среде. Несмотря на некоторые серьезные изменения, вносимые в правовую основу стран ВЕКЦА – в частности в России – экологическая ответственность в ВЕКЦА по-прежнему сосредоточена не на предотвращении и устранении ущерба, а на начислении и взыскании денежной компенсации государству (по сути являющейся санкцией). Существует очень мало нормативно-методических документов о порядке определения величины ущерба, потребностей и стоимости восстановления окружающей среды и порядке определения мер по ликвидации последствий загрязнения.

Инструменты финансового обеспечения, такие как экологическое страхование, помогают реализовать нормы об ответственности, если ответственная сторона не имеет достаточных ресурсов для осуществления требуемых восстановительных мер. Независимо от того, является ли приобретение экологической страховки добровольным или обязательным для оператора, страховые компании всегда тщательно оценивают покрываемый риск и, как правило, стимулируют меры по предотвращению риска такими способами как уменьшение страховых взносов и более широкий охват страхового покрытия. Однако неопределенность фактического и юридического характера, касающаяся определения размера ущерба окружающей среде, замедляет развитие рынка экологического страхования в странах ОЭСР. Системы экологического страхования, внедренные в некоторых странах ВЕКЦА, неэффективны главным образом из-за отсутствия крупных исков о возмещении ущерба, которые создали бы действительную потребность в финансовом обеспечении.

Как показывает сравнительный анализ практики экологической ответственности в странах ОЭСР и ВЕКЦА, ответственным должностным лицам в странах ВЕКЦА следует в первую очередь проводить следующие реформы по внедрению надлежащей международной практики:

- переориентировать требования об ответственности на восстановление окружающей среды;
- внедрить объективную экологическую ответственность, по меньшей мере, в отношении опасной промышленной деятельности;
- оценивать экологический ущерб прежде всего исходя из потребностей и стоимости восстановления окружающей среде, которой причинен вред; и
- внедрить и обеспечить контроль за соблюдением усовершенствованного режима экологической ответственности до введения сопряженных требований о финансовом обеспечении.

Расширение международного сотрудничества между ответственными руководителями и экспертами стран ОЭСР и ВЕКЦА будет полезно в реализации этих реформ.

## БЛАГОДАРНОСТЬ

Настоящий документ был подготовлен в рамках Специальной рабочей группы по реализации программы действий по охране окружающей среды (СРГ ПДООС). Миссия СРГ ПДООС состоит в поддержке реформы экологической политики в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА). Со времени своего создания в 1993 г. как части процесса «Окружающая среда для Европы» СРГ ПДООС объединяет руководителей и экспертов из стран ВЕКЦА, доноров, международные организации и другие заинтересованные стороны. ОЭСР выполняет роль секретариата.

Документ подготовлен в Секретариате ОЭСР Евгением Мазуром, его рецензировала Анжела Буларга, а Ирина Массовец обеспечивала организационную поддержку работы.

Автор благодарен всем экспертам, предоставившим письменные комментарии к этому документу и принявшим участие в его обсуждении на региональном семинаре 5-6 марта 2012 г. в Варшаве, Польша. Особой признательности заслуживает вклад Ханса Лопатты из Европейской Комиссии и сотрудников Центра «ИнтерЭкоправо» Евразийского научно-исследовательского института проблем права.

Проект осуществлялся при финансовой поддержке Правительств Финляндии и Швейцарии.

Позиции, представленные в данном отчете, отражают точку зрения авторов и необязательно соответствуют позиции ОЭСР или ее членов.



## 1. ВВЕДЕНИЕ

### 1.1 Контекст

Промышленная и коммерческая деятельность, загрязняющая окружающую среду, часто связана с риском причинения ущерба компонентам природной среды и экосистемам, создания проблем для здоровья человека, нанесения ущерба имуществу и негативного влияния на биоразнообразие. В развитых системах природоохранного регулирования этот риск влечет за собой риск юридической ответственности собственников и операторов таких предприятий за последствия нанесения ущерба окружающей среды.

Экологическая ответственность служит одним из способов заставить предприятия-загрязнители осуществлять и платить за предотвращение, устранение или возмещение ущерба, причиняемого ими окружающей среде. С экономической точки зрения это означает интернализацию последствий загрязнения. Следовательно, экологическая ответственность является важным инструментом внедрения принципа «загрязнитель платит». Кроме того, продуманный режим экологической ответственности – это существенный инструмент предотвращения нарушения нормативных природоохранных требований.

Для защиты потенциально ответственных сторон от крупных финансовых обязательств по устранению или возмещению ущерба все шире применяются механизмы финансового обеспечения, такие как экологическое страхование. В то же время опыт США, имеющих развитый режим ответственности, показывает, что даже отрасли с высоким риском смогли понести затраты на страхование и другие расходы, связанные с режимом ответственности, без существенного воздействия на их конкурентоспособность. Более того, ответственность за ущерб окружающей среде вносит вклад в инновационное развитие, стимулируя бизнесы разрабатывать и применять экологически безопасные технологии и процессы.

В то время как в США вопросы экологической ответственности давно стали неотъемлемой частью системы, а в Европейском Союзе они все более выходят на передний план в контексте реализации Директивы ЕС «Об экологической ответственности» (2004/35/ЕС), в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) эта система по-прежнему слабо развита. Режимы экологической ответственности стран ВЕКЦА сосредоточены на оценке экологического ущерба в целях его денежного возмещения (на деле являющегося санкцией), а не на устранении ущерба, ограничении его последствий и предотвращении дальнейшего ущерба. При определении размера ущерба компетентные органы должны использовать методики по большей части теоретического характера.

### 1.2 Цель, предмет и структура документа

Настоящий документ посвящен исключительно ответственности за причинение ущерба окружающей среде, в виде вреда биологическим видам и компонентам природной среды, таким как почва, грунтовые и поверхностные воды. В нем не рассматривается ответственность за причинение ущерба здоровью человека или частным экономическим интересам, часто именуемая «традиционной» ответственностью; не охватываются им и методы оценки в денежном выражении ущерба здоровью и имуществу.

В документе представлен сравнительный анализ понятий и действующих режимов экологической ответственности в странах ОЭСР и ВЕКЦА. В нем обобщаются ключевые подходы к экологической ответственности в странах ОЭСР, которые рассматриваются прежде всего на основе проведенного Секретариатом СРГ ПДОС (ОЕСД, 2009) анализа правовых систем и юридической практики Соединенных Штатов и стран Европейского Союза и проведенного региональными экологическими центрами ВЕКЦА (РЭЦ, 2011) обзора действующей практики в этой области в странах ВЕКЦА.

В документе рассматриваются, в частности, следующие вопросы:

- охват, различные виды и правовые требования и ограничения существующих режимов экологической ответственности (глава 2);
- определение размера ущерба окружающей среде в целях его устранения или денежного возмещения (глава 3);
- организация и ограничения применения экологического страхования и прочих инструментов финансового обеспечения сторон, потенциально ответственных за экологический ущерб, а также механизмов предотвращения ущерба (глава 4);
- выводы и рекомендации для ответственных должностных лиц стран ВЕКЦА (глава 5).

## 2. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Термином «экологическая ответственность» обозначается процесс привлечения к финансовой ответственности за причинение ущерба окружающей среде того, кто причинил этот ущерб. После того, как определены объект ответственности (экологический ущерб) и механизмы ее реализации (обязательство устранить или возместить ущерб), важнейшим вопросом становится привлечение к ответственности за ущерб. В настоящей главе сравнивается то, как эти ключевые характеристики режима экологической ответственности закреплены законодательно и выполняются в отдельных странах ОЭСР и ВЕКЦА.

### 2.1 Определение ущерба окружающей среде

В разных правовых системах дается разное определение ущерба окружающей среде. В Директиве ЕС «Об экологической ответственности» (ELD, 2004/35/ЕС), транспозиция которой всеми странами-членами ЕС была завершена в июле 2010 г., экологический ущерб определяется как ущерб (вред) охраняемым биологическим видам и естественной среде обитания, водным объектам (в рамках Рамочной директивы ЕС по воде) и почве, если их загрязнение представляет угрозу для здоровья человека. В США ущерб окружающей среде определяется как затраты на меры ликвидации причиненного вреда. В законодательстве США речь идет об «ущербе, связанном с повреждением, уничтожением или утратой природных ресурсов, в том числе обоснованных затратах на определение размера такого повреждения, уничтожения и утраты»<sup>1</sup>. Определение природных ресурсов в США трактуется широко и включает в себя не только традиционно считающиеся ресурсами землю, поверхностные воды, диких животных и рыбу, но и атмосферный воздух, грунтовые воды, питьевое водоснабжение и любые другие ресурсы. Однако оно ограничивается ресурсами в государственной собственности (в отличие от частной собственности, причинение ущерба которой рассматривается в рамках традиционной ответственности). И в том, и в другом определении подразумевается увязка с возможностью устранения ущерба.

В странах ВЕКЦА, напротив, экологическая ответственность традиционно сосредоточена на факте причинения вреда: в случае причинения вреда окружающей среде (в том числе атмосферному воздуху) государству должна быть выплачена финансовая компенсация, даже если непосредственное восстановление этого компонента окружающей среды невозможно. По этой логике случаем экологической ответственности в странах ВЕКЦА по определению является не только ухудшение качества компонента окружающей среды, но и как превышение предельно допустимых выбросов или сбросов (которые, теоретически, представляют собой пороговое значение вреда). Например, согласно «Методологии по оценке ущерба, нанесенного окружающей среде в результате нарушения водного законодательства» Республики Молдова (ст. 9 и 10), возмещение ущерба взыскивается, если качество принимающего водоема ухудшилось как минимум по одному загрязняющему веществу, а также в случае превышения предельно допустимых сбросов независимо от того, причинен ли фактически ущерб этим нарушением<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон «О комплексных ответных природоохранных мерах, возмещении ущерба и ответственности» (CERCLA), раздел 107(a)(4)(C).

<sup>2</sup> Приказ Министерства окружающей среды Республики Молдова № 163 от 07.07.2003.

До самого недавнего времени в странах ВЕКЦА отсутствовало четкое определение понятия «экологический ущерб». В проекте российского Федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)» экологический ущерб определяется как стоимостное выражение вреда окружающей среде. Потенциально создавая важный юридический прецедент, возмещение вреда определяется как *восстановление* нарушенных экологических условий посредством проведения восстановительных работ или денежной компенсации.

Экологическая ответственность может действовать и в случае причинения трансграничного ущерба окружающей среде, главным образом в результате загрязнения атмосферного воздуха и вод. Например, Протокол ЕЭК ООН «О гражданско-правовой ответственности и возмещении ущерба, причиненного трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды» (Киевский протокол об ответственности 2003 г.) предусматривает возмещение затрат на фактически принятые или планируемые меры по «восстановлению» поврежденных трансграничных водотоков. Этот протокол подписан Грузией, Молдовой и Украиной, но ни одна страна ВЕКЦА его не ратифицировала.

## **2.2 Требования об устранении и возмещении ущерба**

Возмещение экологического ущерба может осуществляться в *административном или гражданско-правовом порядке*. В первом случае (например, устанавливаемом ДЭО ЕС, вставка 1), меры по предотвращению и устранению ущерба предписываются компетентным государственным органом без предварительного судебного решения. Во втором случае, государство выступает истцом в суде, который устанавливает ответственного за причинение ущерба и определяет степень его ответственности. В США действует смешанная система, включающая в себя нормы гражданско-правовой ответственности и административные полномочия, позволяющие Агентству по охране окружающей среды США издавать обязательные постановления об устранении загрязнения, подкрепляемые угрозой наложения крупных штрафов за их неисполнение. Подобная же смешанная система экологической ответственности действует и в странах ВЕКЦА.

### **Вставка 1. Административная ответственность: пример Директивы ЕС «Об экологической ответственности»**

ДЭО предусматривает административную ответственность за причинение ущерба охраняемым видам и среде обитания, поверхностным, прибрежным и грунтовым водам и загрязнение почв. ДЭО охватывает только серьезный экологический ущерб, которому дается следующее определение:

- Ущерб охраняемым видам и природной среде обитания подлежит возмещению, если он «имеет серьезные неблагоприятные последствия для достижения или поддержания благоприятного статуса охраны» (также определяемого в Директиве) данной среды обитания и видов.
- Ущерб водам подлежит возмещению, если он «неблагоприятно влияет на экологическое, химическое и/или количественное состояние и/или экологический потенциал» этих вод.
- Возмещения ущерба, причиненного загрязнением почв, можно требовать, если оно создает серьезный риск для здоровья населения.

Директива не касается ущерба, связанного с атомной энергией и загрязнением нефтью, причиняемым танкерами, которые подпадают под ряд международных конвенций. ДЭО не имеет обратной силы: она не применяется к экологическому ущербу, причиненному выбросами/сбросами или аварией, которые имели место до даты ее вступления в силу – 30 апреля 2007 г.

Согласно Директиве, если экологический ущерб еще не причинен, но нависла угроза его причинения, компетентный орган должен либо потребовать принятия необходимых мер по его предупреждению, либо принять такие меры самостоятельно. Если экологический ущерб причинен, компетентному органу следует либо потребовать принятия необходимых восстановительных мер, либо принять такие меры самостоятельно (если ответственное лицо не принимает мер или его невозможно определить) и взыскать их стоимость с оператора в течение пяти лет после принятия восстановительных мер. Директива не ограничивает затраты, которые может понести ответственный загрязнитель на восстановление окружающей среды.

Согласно ДЭО, только государственные органы имеют право требовать от оператора принятия восстановительных мер или взыскивать стоимость мер, принятых ими самостоятельно. Лица или общественные группы, которые их представляют, имеют право ходатайствовать о принятии мер компетентным органом и обращаться в суд с иском по надзору за ответными действиями компетентного органа.

*Источник: EU, 2004.*

Экологический ущерб выявляется различными способами. Помимо регулярных проверок объектов контрольно-надзорными природоохранными органами, информацию можно получить из уведомлений операторов об авариях, отчетов о производственном экологическом контроле, данных мониторинга качества окружающей среды и жалоб граждан. Загрязненные объекты с историческим ущербом могут выявляться при подаче заявок на получение разрешения на строительство или эксплуатацию объекта и при передаче права собственности на объект.

После выявления ущерба проводится предварительное исследование для определения его степени. Например, в Литве действует двухэтапный подход, состоящий из предварительного расследования (оценки воздействия) и детального исследования для определения серьезности экологического ущерба (REMEDE, 2007b). Однако в большинстве стран ЕС не существует общих критериев «серьезного ущерба». Компетентные органы прибегают к «профессиональной оценке» для определения значительности ущерба в каждом отдельном случае. В США проводится оценка объектов в условных баллах с использованием критериев и процедур, предусмотренных системой ранжирования риска Агентства США по охране окружающей среды. В число применяемых критериев входят: токсичность веществ, местоположение потенциальных реципиентов, пути воздействия, угрозы для трофической цепи человека и окружающей среды. Объекты с количеством баллов выше определенного порогового значения включаются в Национальный перечень объектов, представляющих высокий риск для окружающей среды.

В большинстве стран ОЭСР под восстановлением ущерба окружающей среде подразумевается не денежная санкция, подлежащая уплате государству ответственной стороной, а либо восстановительные меры, предпринимаемые ответственной стороной, либо возмещение ответственной стороной затрат на эти меры, понесенных государством. Стратегическая цель состоит не в том, чтобы наказать причинившего ущерб оператора, а в том, чтобы восстановить окружающую среду, что находит отражение в конкретных требованиях, устанавливаемых законодательством к ответственным сторонам.

Восстановление окружающей среды, как правило, осуществляется стороной, ответственной за ущерб, по постановлению административного органа или суда в соответствии с условиями конкретного восстановительного проекта. В чрезвычайных ситуациях, связанных с угрозой здоровью населения или окружающей среде, в случае неисполнения постановления о ликвидации последствий загрязнения, а также при неопределенности ответственной стороны, государственные органы большинства стран ОЭСР самостоятельно обеспечивают восстановление окружающей среды, после чего на основе гражданско-правовых норм взыскивают соответствующие затраты с ответственных сторон. Оценка результатов проекта восстановления окружающей среды всегда осуществляется компетентным государственным органом.

Законодательством стран ВЕКЦА устанавливается примат денежного возмещения вреда над восстановлением окружающей среды «в натуральной форме» ответственной стороной (хотя второе может быть предписано судом *наряду* с денежной компенсацией). Чаще всего это денежное возмещение поступает в государственный бюджет без каких-либо гарантий того, что оно будет направлено на восстановление окружающей среды. В Молдове ответственная сторона может внести денежную компенсацию в Экологический фонд или принять природоохранные меры в сумме размера ущерба (рассчитываемого по сложной формуле), не обязательно связанные с устранением причиненного ущерба. В русле той же логики государственные предприятия Узбекистана освобождены от денежного возмещения экологического ущерба (РЭЦ, 2011). По действующему законодательству стран ВЕКЦА операторы не обязаны предпринимать необходимые меры по предотвращению экологического ущерба.

Новый законопроект РФ об экологическом ущербе ознаменовал собой качественно иной подход: в нем делается акцент на восстановление окружающей среды. В соответствии с его нормами государственный орган определенного административного уровня (федерального, территориального или муниципального), в зависимости от того, в чьей собственности находится объект, утверждает проекты восстановления окружающей среды, представленные оператором, ответственным за ущерб, или, в случае невозможности установления или неплатежеспособности ответственной стороны, непосредственно руководит соответствующими мероприятиями по восстановлению окружающей среды. Завершение проекта восстановления окружающей среды должно быть удостоверено изначально утвердившим его компетентным государственным органом.

Кроме того, этим законопроектом признается «техническая невозможность» устранения ущерба, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха, поверхностных вод (в случае невозможности удаления загрязняющих веществ) и грунтовых вод, а также необратимым уничтожением животных, растений и экосистем. В таких случаях компетентный государственный орган получает денежную компенсацию ответственной стороны и расходует ее на реализацию «равноценных мер по охране окружающей среды».

### 2.3 Объективная и виновная ответственность

При установлении характеристик режима ответственности первое, что определяют законодатели – это применять ли *объективную (безвиновную) или виновную ответственность*. Объективная ответственность не требует доказательства того, что имела место халатность или нарушение нормативных требований.

Критерий вины стимулирует потенциальные ответственные стороны только в отношении уровня осторожности (осмотрительности при осуществлении того или иного вида деятельности), но не в отношении характера и уровня деятельности, загрязняющей окружающую среду. Объективная ответственность заставляет оператора учитывать как уровень осторожности, так и характер и уровень деятельности, что создает дополнительные стимулы для хорошего экологического менеджмента, по крайней мере, в случае опасных видов деятельности.

Объективная экологическая ответственность была впервые применена в США (вставка 2) и получает распространение в других странах ОЭСР. Она предусматривается ДЭО ЕС в отношении операторов, осуществляющих опасные виды деятельности, перечисленные в приложении III к Директиве<sup>3</sup> (в случае причинения ущерба биологическим видам всеми прочими операторами применяется виновная ответственность). В некоторых европейских странах (например, в Италии и Польше) традиционно применялась виновная ответственность, но они должны были привести свои системы в соответствие с ДЭО. Киевским протоколом об ответственности (см. раздел 2.1) предусматривается объективная ответственность за промышленные аварии в определенных финансовых размерах и неограниченная виновная ответственность.

#### Вставка 2. Объективная ответственность: пример Соединенных Штатов

Законом «О комплексных ответных природоохранных мерах, возмещении ущерба и ответственности» (CERCLA, 1980 г.) предусматривается объективная солидарная ответственность, не имеющая срока давности, широкого круга «потенциально ответственных сторон» (настоящих и прошлых собственников и владельцев, производителей и перевозчиков опасных веществ) за затраты на восстановительные меры, в том числе затраты на устранение загрязнения и возмещение ущерба, причиненного окружающей среде.

Аналогичным образом законом «О нефтяном загрязнении» (ЗНЗ, 1990 г.) предусматривается объективная ответственность за обширный перечень видов ущерба, причиняемого разливом нефти в водах судами или стационарными объектами. Ответственная сторона должна нести все затраты на удаление загрязнения, понесенные государственными органами любого уровня, физическими лицами или организациями. Кроме того, ЗНЗ устанавливает ответственность за причинение ущерба природным ресурсам, недвижимости или личному имуществу, природопользованию в качестве средства существования, доходам, прибыли и трудоспособности.

Источник: OECD, 2003.

<sup>3</sup> В приложении III к ДЭО опасные виды деятельности определяются как виды деятельности, для которых требуется получение комплексных разрешений, разрешений на водозабор, сброс сточных вод или разрешений/ лицензий на обращение с отходами или опасными веществами.

Однако объективная ответственность ослабляется различными смягчающими факторами. ДЭО гласит, что во избежание ответственности операторы могут, если это предусмотрено национальным законодательством, приводить «довод о разрешении» (когда вредная деятельность была законно разрешенной и оператор может доказать соблюдение всех условий разрешения) или «довод о современных методах» (доказывающий, что на момент причинения вреда современная научно-техническая информация не могла предсказать его вероятность)<sup>4</sup>. Кроме того, обычно операторы не несут ответственности за затраты на предотвращение и устранение ущерба или его угрозы, вытекающих из выполнения указания, инструкции или иной обязательной меры, предписанной государственным органом.

В правовых системах стран ВЕКЦА экологическая ответственность возлагается, как правило, за виновные деяния. Исключение составляет объективная ответственность в случае опасной производственной деятельности: например, Экологическим кодексом Казахстана (ст. 321-5) предусматривается, что «физические и юридические лица, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающей среды, обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы». Однако эти нормы об объективной ответственности редко выполняются на практике.

#### **2.4 Солидарная или пропорциональная ответственность**

Еще одна дилемма, касающаяся организации режима ответственности, возникает, когда в причинении ущерба участвуют несколько загрязнителей: следует ли привлекать к ответственности каждого в отдельности (пропорциональная ответственность) или все загрязнители должны нести ответственность за весь ущерб («солидарная» ответственность)? Система США служит четким примером солидарной ответственности: компетентные органы преследуют всех субъектов, которые, возможно, обязаны возместить только часть затрат на устранение загрязнения. С точки зрения оператора такой подход повышает вероятность ответственности за покрытие затрат. Однако, если ответственность не будет пропорциональной, стимулы к предотвращению аварий, возможно, не возымеют должного эффекта, препятствуя проведению правильного анализа затрат и выгод потенциальным загрязнителем.

В ЕС каждая страна-член решает, должна ли ответственность быть солидарной или пропорциональной. Большинство стран предпочли солидарную ответственность, лишь в некоторых (например, в Дании, Финляндии и Франции) предусмотрена пропорциональная ответственность. Тем не менее, даже если в качестве общего правила действует солидарная ответственность, загрязнитель чаще всего может ограничить финансовый риск для себя, доказав степень своей причастности к ущербу.

Гражданское законодательство стран ВЕКЦА предусматривает солидарную ответственность, а в отношении устранения реального экологического ущерба вопрос пока нормативно не решен. Действующая в странах ВЕКЦА практика выплаты денежных компенсаций в случае превышения предельно допустимого загрязнения основана на соблюдении нормативно-правовых актов каждым оператором.

---

<sup>4</sup> Страны-члены ЕС Австрия, Болгария, Германия, Венгрия, Ирландия, Нидерланды, Польша, Румыния и Словения решили не разрешать использование таких доводов в отношении ответственности. В Дании, Финляндии и Литве разрешены только доводы о разрешении, а во Франции разрешен только довод о современных методах. В Швеции и тот, и другой доводы являются лишь смягчающими факторами при вынесении решения об ответственности.



## 2.5 Особые режимы ответственности за прошлый ущерб

Фундаментального различия между ответственностью за новый и прошлый (остаточный) экологический ущерб не существует. Основное различие между ними заключается в том, можно ли установить ответственную сторону и как оплачивается восстановление окружающей среды. В ВЕКЦА прошлый ущерб почвам часто рассматривается как самостоятельный вопрос, по большей части в связи с унаследованным со времен Советского Союза серьезным загрязнением почв государственными предприятиями и проблемами ответственности, обусловленными их банкротством и приватизацией. Однако, по сути должны быть решены вопросы установления ответственных сторон и определения финансовой ответственности.

Если причинно-следственную связь с ответственной стороной установить невозможно или ответственная сторона неплатежеспособна, в большинстве стран ОЭСР превалирует подход, в котором за затраты на ликвидацию загрязнения отвечает лицо, фактически контролирующее загрязненный объект. Ответственность текущего собственника или оператора аргументируется, среди прочего, тем, что он обязан контролировать все риски, создаваемые его землей и принимать при необходимости меры предосторожности. Другим доводом служит то, что у текущего собственника есть доступ к земле, который необходим для требуемой ликвидации загрязнения.

Если ущерб был причинен не текущим собственником или оператором, у него почти всегда есть право обратного требования, то есть свобода подачи иска против других сторон о возмещения причиненного ими ущерба. Когда к ответственности привлекается несколько сторон, во многих странах действует «каскадная система», когда оператор, изначально допустивший загрязнение, несет ответственность первой очереди, а собственник загрязненного объекта обязан покрыть стоимость восстановительных работ, только если невозможно установить загрязнителя (вставка 3).

### **Вставка 3. Сравнение подходов к установлению и передаче ответственности за прошлый ущерб**

В Нидерландах считается, что за ликвидацию загрязнения, причиненного до 1975 г., отвечает государство за счет государственных средств. Суды решили, что за ликвидацию загрязнения, причиненного после этой даты, должны платить операторы. В Германии за ликвидацию загрязнения отвечает текущий собственник, если объект был приобретен до марта 1999 г., и предыдущий собственник, если объект был продан позже.

В большинстве стран Центральной и Восточной Европы признается ответственность государства в той или иной форме за загрязнение, причиненное в период государственной собственности на объект. Например, в Чешской Республике создана система возмещения новым собственникам за счет государственных средств стоимости мер по ликвидации загрязнения, заблаговременно согласованных с природоохранными органами. Кроме того, в Чешской Республике приняты стратегии и меры, позволившие заблаговременно выявить проблемы исторического загрязнения (путем экологического аудита), а также необходимые, по мнению природоохранных органов, меры по восстановлению окружающей среды.

Польша заняла позицию, согласно которой экологическую ответственность следует целиком передавать новому собственнику вместе с правом собственности на объект. Если будущий покупатель ознакомился с экологическими проблемами, связанными с объектом, он может попытаться ограничить будущую ответственность либо путем направления части цены приобретения на возмещение затрат на восстановление окружающей среды, либо путем страхования.

Российский законопроект об экологическом ущербе определяет «экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью» как вред окружающей среде, причиненный на землях, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в настоящее время не используемых в хозяйственной деятельности, виновник причинения которого не может быть установлен либо не может быть привлечен к ответственности. По этому законопроекту конечная ответственность за восстановление окружающей среды и финансовая ответственность возлагается на соответствующий государственный орган. С другой стороны, в Казахстане при невозможности установления ответственной стороны ответственность возлагается на текущего собственника или природопользователя.

*Источник: World Bank, 2007*

В случае передачи права собственности действует основное правило о том, что вся ответственность переходит к новому землевладельцу. Это служит мощным стимулом к тому, что каждый будущий покупатель надлежащим образом позаботился о том, чтобы его полностью проинформировали о состоянии объекта до заключения сделки. В ряде стран (например, в Бельгии) разрешается использовать довод о «невиновном землевладельце», то есть текущий собственник может избежать ответственности за восстановление окружающей среды, если он может продемонстрировать, что он не причинял ущерб и не знал о нем в момент приобретения объекта. В странах ЕС получает распространение тенденция информирования покупателей о состоянии объектов с помощью реестра загрязненных земель. Такие реестры составляются на основе осмотра потенциально загрязненных территорий при продлении разрешений, выводе из эксплуатации объекта, на который требуется получение разрешения, или передаче права собственности<sup>5</sup>.

В случае невозможности установления ответственной стороны государство все равно должно обеспечить принятие необходимых упреждающих или восстановительных мер. Это касается не только «бесхозных» объектов с прошлым загрязнением, но и ущерба, причиненного диффузным загрязнением и/или санкционированными выбросами/сбросами загрязнения, когда применяется критерий вины. На случаи, когда за затраты на ликвидацию ущерба в конечном итоге отвечает государство, рекомендуется создать и поддерживать фонд восстановления окружающей среды и возмещения ущерба в той или иной форме (вставка 4).

#### **Вставка 4. Дополнительные финансовые механизмы восстановления окружающей среды**

По закону Финляндии «О страховании экологического ущерба» 1998 г. создан фонд, имеющий своей целью гарантировать полную компенсацию экологического ущерба, в том числе стоимости мер по предотвращению или ограничению ущерба и восстановлению окружающей среды до ее прежнего состояния, в случае неплатежеспособности или невозможности установления ответственных сторон. Эта система финансируется за счет специальных взносов, обязательных для предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

В США чрезвычайно жесткий режим ответственности по CERCLA сочетается с механизмом коллективного финансирования для восстановления наиболее приоритетных участков земли, загрязненных опасными отходами. По этому закону создан трастовый фонд, более известный как Суперфонд, который финансируется за счет различных налогов, таких как налог на нефть, экологический налог на доходы, взимаемый с крупных предприятий, и налог с производителей химических веществ, обычно являющихся источниками опасных отходов. После отмены в 1994 г. налога на загрязняющую деятельность, эта программа частично финансируется за счет федерального гранта.

Во Франции восстановление заброшенных земель финансируется за счет доходов от введенного в 1995 г. налога на опасные промышленные отходы.

Ответственность за прошлый ущерб в ВЕКЦА усложняется отсутствием ясности в вопросе собственности на загрязненные земли («заброшенные земли»). Для правительств нескольких стран, таких как Азербайджан, Молдова и Казахстан, очистка этих земель является высокоприоритетной. Например, Молдова создала реестр земель, загрязненных пестицидами.

<sup>5</sup> Российским законопроектом об экологическом ущербе предусматривается создание государственного реестра загрязненных земель с внесением в него подробных сведений о причинах и степени ущерба.

### 3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗМЕРА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА

Обязательство загрязнителя возместить ущерб, причиненный им природным объектам, заставляет его в полном размере интернализировать негативные внешние эффекты своей деятельности. Однако в этой связи возникает задача количественной оценки экологического ущерба. Вопрос количественной оценки, в частности, крайне неоднозначен в том, что касается стоимости тех природных ресурсов или функций экосистемы, которые невозможно полностью восстановить или заменить после того, как имело место их загрязнение.

Многие страны ОЭСР пытаются решить эту задачу. Основной причиной, по которой транспозиция ДЭО ЕС во всех государствах-членах ЕС, кроме четырех, не была осуществлена в установленные сроки до 30 апреля 2007 г., а задержалась до 1 июля 2010 г., была сложность интеграции экономической оценки экологического ущерба в национальную правовую базу<sup>6</sup>.

В целом применяется два способа расчета размера требуемой компенсации ущерба:

- 1) определение ущерба в денежном выражении и
- 2) определение надлежащего уровня восстановления окружающей среды, необходимого для возмещения вреда (в реальном, а не денежном выражении) с последующим определением соответствующих затрат.

В настоящей главе излагаются общие сведения о конкретных методах, применяемых в обоих подходах.

#### 3.1 Экономическая оценка ущерба окружающей среде

Существует несколько способов измерения экономической ценности природных активов (OECD, 2006):

- **Ценообразование с учетом комфортности окружающей среды:** Этот метод применяется для расчета экономической ценности экосистемы, непосредственно влияющей на рыночные цены. Чаще всего он применяется для определения изменения цен на жилье, отражающего местные экологические условия. Например, при равенстве всех прочих факторов дом возле загрязненного объекта стоит меньше дома на некотором расстоянии от него, поэтому разница в стоимости жилья есть оценка снижения ценности, обусловленного загрязнением.
- **Метод путевых затрат:** В методе путевых затрат рассчитывается экономическая ценность экосистемы или объекта, который используется в рекреационных целях, исходя из допущения о том, что ценность объекта находит отражение в том, сколько люди готовы заплатить за дорогу, чтобы посетить этот объект. Готовность людей платить за посещение объекта можно рассчитать исходя из количества совершаемых ими поездок разной стоимости.

---

<sup>6</sup> В ЕС национальные руководящие принципы определения размера экологического ущерба по состоянию на конец 2009 г. приняты только в Дании и Великобритании и находились на стадии разработки в нескольких других государствах-членах (ВЮ, 2009).

- **Методы заявленных предпочтений:** Методы условной оценки и моделирования выбора представляют собой основанные на обследованиях методы оценки нерыночных ресурсов, при которых составляются вопросники, с тем чтобы определить готовность респондентов платить за непосредственное предоставление/сохранение данного природного актива или их готовность принять компенсацию за утрату природного актива.

Оценка ценности ресурсов для человека этими методами не очень часто применяется на практике. Некоторые из предлагаемых критериев оценки в денежном выражении, такие как метод условной оценки и метод путевых затрат, могут быть крайне субъективными и давать почти непредсказуемые результаты. Более того, общей чертой всех этих методов является то, что они не вполне пригодны для измерения непотребительской стоимости, например, стоимости биоразнообразия<sup>7</sup>. В связи с неудовлетворенностью теми сложностями, с которыми сопряжены эти способы оценки, в 1990-е гг. были разработаны методы эквивалентных ресурсов.

### 3.2 Оценка необходимости и стоимости восстановительных мер

Экологический ущерб в странах ОЭСР, как правило, оценивается на основе определения потребностей в восстановлении пострадавших ресурсов (например, площади среды обитания, количества видов и т.д.) или оказываемых ими услуг (например, водоснабжения, отдыха). Кроме того, в приложении II к ДЭО четко говорится о том, что методы эквивалентных ресурсов являются более предпочтительными, чем оценка ущерба в денежном выражении. Это связано прежде всего с тем, что компетентные природоохранные органы могут установить достаточно четкие, стабильные и предсказуемые технические требования об устранении загрязнения.

Суды также предпочитают по ряду причин определение размера затрат на восстановление окружающей среды другим методам оценки ущерба. Рыночная оценка ущерба, причиненного рыбным и лесным запасам и другим легко реализуемым на рынке природным ресурсом, как правило, допускается; однако косвенные методы оценки чаще всего являются предметом трудноразрешимой для суда теоретической аргументации истца и ответчика. Смета затрат проекта восстановления окружающей среды, работы в рамках которого были обоснованы, значительно более убедительна. Кроме того, страховому сектору намного легче нести риск ответственности за затраты на восстановление окружающей среды (см. главу 4).

#### **Типы восстановления окружающей среды**

Серьезность ущерба должна оцениваться с учетом *исходного состояния* рассматриваемых природных объектов. Исходное состояние определяется в ДЭО как «состояние, которое существовало бы, если бы экологический ущерб не был причинен, и оцениваемое исходя из наилучшей имеющейся информации».

Размер экологического ущерба может определяться с учетом первичного, дополнительного и компенсационного восстановления окружающей среды.

- **Первичное восстановление** – это меры по уменьшению или устранению ущерба, причиненного конкретному природному объекту, обычно в виде удаления загрязняющих веществ, или меры по сокращению их дальнейшего сброса. Первичное восстановление направлено на возвращение поврежденных природных объектов в состояние, в котором они были до нанесения ущерба, хотя это не всегда возможно.

<sup>7</sup> В отношении определения ценности биоразнообразия в денежном выражении см. OECD (2002a).

- *Дополнительное восстановление* может потребоваться либо в месте инцидента в виде улучшения или создания альтернативных (поврежденным) ресурсов или функций экосистемы, либо на альтернативном объекте в виде улучшения аналогичных или сопоставимых природных ресурсов/функций, если полное восстановление изначального объекта невозможно.
- Так как на восстановление поврежденных природных ресурсов и функций до их исходного состояния уходит время, требуется *компенсационное восстановление* для возмещения потерь с момента причинения ущерба до момента восстановления до исходного состояния («потеря переходного периода»). Однако практическая реализация компенсационного восстановления до сих пор происходит крайне редко. В Германии предусмотрен порядок оценки потерь переходного периода экономическими методами, но до настоящего времени он не применялся на практике. Тем не менее, это часто делается экспертами неявно при определении надлежащих компенсационных мер.

На оператора также может быть возложена ответственность за затраты на определение размера экологического ущерба, а также за административные затраты на правоприменение и контроль, затраты на сбор данных и мониторинг, проценты на возмещаемые затраты (если их понесло государство) и судебные издержки.

### ***Анализ эквивалентных ресурсов***

Для определения типа и объема восстановительных мер, необходимых для возмещения обществу прошлого, текущего и ожидаемого дальнейшего ущерба, связанного с инцидентом, как нормативными актами США об определении размера ущерба природным ресурсам (NOAA, 1997, 2006), так и ДЭО (в отношении текущего и будущего ущерба) предусматривается проведение *анализа эквивалентных ресурсов (АЭР)*. Его основополагающая концепция заключается в попытке приравнять размер или денежное выражение экологического ущерба к размеру или денежному выражению положительного эффекта для окружающей среды, создаваемого проектами восстановления окружающей среды.

Методы эквивалентных ресурсов для оценки надлежащих восстановительных мер включают:

- ***Метод «ресурсы за ресурсы»:*** Этот метод касается восстановительных мер, посредством которых делается попытка возместить фактически утраченные ресурсы новыми ресурсами. Чтобы этот метод работал, необходимо распознать, какие объекты биологических видов утрачены в результате конкретного воздействия на окружающую среду и какие приобретаются в результате конкретных восстановительных мер. Прирост и потери можно также сопоставлять на основе объема утраченной среды обитания (например, гектаров), тогда метод называется «анализом эквивалентной среды обитания»<sup>8</sup>.
- ***Метод «услуги за услуги»:*** В этом методе основное внимание уделяется «природным услугам» – функциям, выполняемым природным объектом для блага экосистемы (таким как очистка воды или сохранение биоразнообразия) или населения (например, противопаводковая защита или рекреационные возможности, такие как рыболовство, пешие прогулки, наблюдение за птицами или просто возможность наслаждаться здоровой природной средой). Поскольку объем услуг на единицу ресурса не обязательно одинаков на всей восстанавливаемой территории, физический объем восстановительных мер может быть больше или меньше физического размера ущерба.

<sup>8</sup> Официальный статус анализу эквивалентной среды обитания придали природоохранные нормы, принятые в 1996 г. Национальной администрацией США по океанам и атмосферному воздуху.

- **Методы «стоимость за стоимость» и «стоимость за затраты»:** Эти подходы применяются в ситуациях, когда невозможно применить методы эквивалентных ресурсов за ресурсы или услуг за услуги. Это случается, например, если предлагаемые восстановительные меры создают другие природные ресурсы, среду обитания или услуги, или если невозможно точно измерить ресурсы или услуги в конкретном случае причинения/восстановления ущерба. В методе «стоимость за затраты» оценивается «стоимость» экологического ущерба и выбираются такие варианты восстановительных мер, эквивалентные ее размеру.

Эквивалентный анализ состоит из трех основных этапов:

- 1) Количественная оценка экологического ущерба с точки зрения степени утраты ресурсов или услуг и их объема;
- 2) определение и оценка вариантов восстановительных мер с точки зрения объема и качества услуг или ресурсов, которые ожидается восстановить; и
- 3) корректировка степени и сроков восстановления для компенсации утраченных ресурсов или услуг во времени.

Пример применения АЭР в случае причинения ущерба водным ресурсам в США приводится во вставке 5. В Европе АЭР используется лишь в нескольких странах, например, в Германии, Швеции и Испании (REMEDE, 2007b).

#### **Вставка 5. Анализ эквивалентных ресурсов: восстановление форели в бассейне р. Кер д'Ален, Айдахо (США)**

Бассейн реки Кер д'Ален более ста лет служил объектом сброса кадмия, свинца, цинка и других тяжелых металлов отходов шахтных пород. Его водные ресурсы были разрушены сбросами опасных веществ шахт и предприятий по переработке минерального сырья.

Расчеты ущерба водной среде обитания (поверхностным водам, рыбе и прочим водным организмам) проводились на основе затрат на восстановление экологических услуг, которые должны были бы оказываться поврежденными поверхностными водами за определенное время. Меры по восстановлению среды обитания рыбы позволяли рассчитать восстановительную стоимость как поверхностных вод, так и водной флоры и фауны. Рассматриваемые альтернативные восстановительные меры включали в себя повышение качества среды обитания в соседних реках, благодаря чему станет возможным нерест, разведение и выживание рыбы.

Была проведена стоимостная оценка услуг, утраченных в результате загрязнения, и выгоды от повышения качества среды обитания с использованием в качестве показателя плотности популяции форели. На основе эмпирических данных было смоделировано реагирование популяции форели на улучшение качества воды в нескольких водотоках разного качества, с тем чтобы спрогнозировать действие планируемых очистных мер на дальнейшую динамику популяции на пострадавшей территории.

Был рассмотрен ряд проектов восстановления объекта, затраты на альтернативные меры были рассчитаны и приравнены к объему ущерба. В расчетах учитывались как потери относительно базовых условий, так и компенсационные восстановительные меры, необходимые для восстановления услуг среды обитания до достижения базовых условий. В зависимости от проекта восстановления и предполагаемого срока его реализации затраты на восстановительные меры варьировались от 64,4 миллиона до 177,9 миллиона долларов США.

Источник: REMEDE, 2007a.

Самая трудная задача в методе эквивалентных ресурсов – оценить степень потерь, связанных с экологическим вредом (а также выгоды от восстановительных мер). Главное в эквивалентном методе – определить *единицу измерения ущерба*, в которых будут выражены потери во времени и соответствующая выгода восстановления окружающей среды во времени. Количественная оценка ущерба (или выгоды) может быть выражена в денежных единицах, площади, требующей восстановления, количестве отдельных организмов, которые должны быть восстановлены (например, рыб или птиц) или в единицах использования окружающей среды в рекреационных целях, например, в человеко-днях, которые должны быть восстановлены для компенсации утраты использования окружающей среды в рекреационных целях. Общепринятой практикой является использование одной характеристики функции природного объекта. Примерами одного характерного показателя служат показатели плотности растительности или организмов, биомассы, количества утраченных особей. Следует использовать один и тот же характерный показатель в части «потери» и части «выгода» уравнения.

Не существует единого объективного стандарта для определения того, какой показатель использовать. Выбор единицы измерения ущерба должен определяться такими соображениями, как тип ущерба (например, физический или вызванный загрязнением химическими веществами), масштаб ущерба (например, площадь, сроки, ожидаемая продолжительность) и – самое главное – характер восстановительных мер, доступных для его возмещения, поскольку этот же показатель должен использоваться для определения охвата восстановительных мер. Соответствующий показатель, как правило, выбирается в тесных консультациях с биологами, экологами и другими учеными.

Результаты АЭР могут быть выражены в объеме и типе требуемых восстановительных мер или в стоимости их реализации. Общие затраты включают в себя капитальные, административные и эксплуатационные затраты, а также затраты на мониторинг, необходимый для контроля за тем, чтобы проект принес выгоду, заложенную в эквивалентный анализ.

АЭР является лишь одним из критериев определения того, как наиболее целесообразно и реалистично восстанавливать окружающую среду. В АЭР не учитывается ценность безвозвратно утраченных и невозможных природных ресурсов и функций (таких как биологические виды и экосистемы, находящиеся под угрозой исчезновения). Компетентные органы, операторы и другие заинтересованные стороны могут принимать во внимание и другие соображения в зависимости от конкретного места причинения ущерба.

### ***Объем восстановления окружающей среды***

Объем восстановления окружающей среды может быть закреплен законодательно или оставлен на усмотрение компетентного государственного органа. Согласно ДЭО ЕС, загрязненные земли следует восстановить в такой степени, чтобы они больше не представляли серьезного риска для здоровья человека. В случае причинения ущерба диким животным, среде их обитания или водным ресурсам решение о степени восстановительных мер, которые должны быть осуществлены ответственным оператором, принимается компетентным органом.

Кроме того, могут существовать разные нормативы восстановления в случае нового и исторического ущерба. Например, во Фландрии (Бельгия) вновь загрязненные территории подлежат восстановлению во всех случаях превышения предусмотренных законом пределов загрязнения. В случае исторического загрязнения решение о проведении работ по устранению последствий загрязнения принимается исходя из оценки риска для здоровья человека и окружающей среды, вызванного загрязнением<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Постановление о восстановлении земель Фландрии 1995 г.

Для определения объема восстановительных мер следует разработать несколько альтернатив, каждая из которых представлена одной или несколькими мерами, которыми потенциально можно восстановить, оздоровить или заместить природные ресурсы или функции экосистемы, равноценные утраченным. После этого выбирается предпочтительная альтернатива исходя из набора критериев (например, технической осуществимости, действенности, приемлемости для общественности и эффективности затрат), и готовится ее полная характеристика по таким аспектам как сроки получения и объем ожидаемой выгоды и затраты на реализацию (в том числе капитальные и эксплуатационные затраты, затраты на техническое обслуживание и мониторинг).

Например, в ДЭО (приложение II) устанавливаются следующие критерии отбора целесообразных мер по устранению ущерба:

- воздействие каждого варианта на здоровье и безопасность населения;
- стоимость реализации каждого варианта;
- вероятность успеха каждого варианта;
- степень, в которой каждый вариант, в результате его реализации, позволит предотвратить ущерб в дальнейшем и избежать побочного ущерба;
- степень, в которой в каждом варианте учитываются соответствующие социальные, экономические и культурные интересы и прочая местная специфика;
- период времени, который потребуется для того, чтобы устранение экологического ущерба возымело действие.

Последний этап оценки потребностей в восстановительных мерах – это *определение масштаба реализуемого проекта восстановительных мер*, с тем чтобы со временем приведенная стоимость ресурсов или услуг, полученных в результате этого проекта, была равна стоимости ресурсов или услуг, утраченных в результате экологического ущерба.

### **3.3 Эволюция методов определения размера экологического ущерба в странах ВЕКЦА**

Как обсуждалось в разделе 2.2, системы ответственности стран ВЕКЦА по-прежнему сосредоточены на определении размера причиненного ущерба в целях его денежного возмещения (по сути служащего санкцией), а не на устранении ущерба, ограничении его воздействия и предотвращении дальнейшего ущерба. Как следствие, компетентные органы традиционно используют методики расчета ущерба по большей части теоретического характера.

Советская «Временная типовая методика... оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды» (1983) стала первой методологией, касавшейся вопроса экологического ущерба в условиях плановой экономики. Этот документ служил основой *нормативного подхода* к определению размера ущерба в странах ВЕКЦА. В нормативном подходе используются фиксированные ценовые параметры в качестве суррогата фактических затрат на восстановление окружающей среды для расчета определенного значения, которое считается ущербом. Расчет ущерба таким образом чрезвычайно упрощается и осуществляется без дорогостоящего сбора данных и экономических оценок и обоснования независимых экспертов. То, что соответствующие методики являются официально утвержденными,



делает их более приемлемыми для судов<sup>10</sup>. Однако, как показывает практика, их применение ведет к значительному занижению ущерба.

Во многих методиках расчета ущерба в странах ВЕКЦА величина ущерба привязана к действующим ставкам платежей за загрязнение. Например, в Казахстане предусматривается, что ущерб в результате несанкционированного выброса определенного загрязняющего вещества (или типа отходов) прямо пропорционален массе сверхлимитного выброса этого загрязняющего вещества и ставке платежа за это загрязняющее вещество (умноженной на 10)<sup>11</sup>. Привязка к ставкам платежей за загрязнение чаще всего присутствует в методиках, касающихся загрязнения атмосферного воздуха (например, в Инструкции по расчету ущерба от загрязнения атмосферного воздуха стационарными источниками Республики Молдова 2004 г.), что не случайно, поскольку практически невозможно рассчитать в денежном выражении ущерб, причиненный небольшим увеличением выбросов в атмосферный воздух.

В последние годы в большинстве стран ВЕКЦА были приняты нормы законодательства о *возможности* определения размера ущерба исходя из фактических затрат на восстановление окружающей среды. Например, статьей 78 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды» (2002) предусматривается, что величина экологического вреда рассчитывается исходя из фактических затрат на восстановление окружающей среды или, в отсутствие проектов восстановительных работ, по таксам и методикам, установленным компетентными природоохранными органами. Однако неясно, какой метод должен считаться основным. В то же время, в федеральных законах «Об особо охраняемых природных территориях» (1995) и «О животном мире» (1995), а также в Водном кодексе (2006) говорится о приоритете тарифов и формул над фактическими затратами на восстановление окружающей среды в качестве методов определения размера ущерба.

В Экологическом кодексе Казахстана (2007) экологический ущерб в экономическом выражении определяется как стоимость восстановления окружающей среды (ст. 108), размер которого определяется прямо или косвенно. Прямым методом определения размера ущерба служит определение расходов (в рыночных ценах), необходимых для восстановления природных ресурсов и живых организмов путем принятия «наиболее эффективных инженерных, организационно-технических и технологических мероприятий» в соответствии с проектом с установленными сроками реализации (ст. 109). Согласно Экологическому кодексу, «приоритетом» является восстановление окружающей среды стороной, ответственной за причинение ущерба. Кроме того, им предусматривается привлечение независимых экспертов, работа которых должна оплачиваться ответственной стороной. Косвенный метод (с применением фиксированных параметров и формул) может быть использован только при невозможности прямого определения размера ущерба (ст. 110).

Делаются попытки усовершенствовать методики расчета ущерба путем совмещения нормативных фиксированных значений ущерба и некоторых реальных затрат. Например, «Методика определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками» г. Москвы (2005) предусматривается формула с использованием фактических расходов на оценку ущерба (таких как расходы на отбор и лабораторный анализ проб). В аналогичной методике г. Москвы (2003) в отношении определения размера ущерба, причиненного загрязнением поверхностных вод, даже была сделана попытка

---

<sup>10</sup> Многие методические документы разработаны компетентными органами, но не зарегистрированы в Министерстве юстиции и поэтому не имеют юридической силы. В странах ВЕКЦА судебные решения, принятые на основе «неутвержденных» методологий, могут быть оспорены в суде.

<sup>11</sup> Кроме того, он обратно пропорционален нормативу качества окружающей среды в отношении данного загрязняющего вещества для учета его токсичности (Эркинбаева, 2009).

включить в одну формулу нормативную величину ущерба, фактические затраты городских властей на устранение загрязнения и стоимость неосуществленных альтернативных затрат (по текущей дисконтной ставке). Однако даже эти методологии тесно связаны со степенью нарушения (величиной превышения предельно допустимых выбросов/сбросов), а не с реальной степенью вреда или необходимым восстановлением окружающей среды. Фактически этот подход предполагает, что ущерб устраняется компетентными природоохранными органами, а не самим ответственным оператором.

В ряде нормативных актов стран ВЕКЦА, касающихся экологического ущерба, также упоминаются затраты на восстановление окружающей среды. «Инструкция по оценке ущерба, наносимого рыбным запасам водоемов Молдовы»<sup>12</sup> гласит, что ущерб биологическим ресурсам в результате загрязнения вод определяется как сумма расходов на их восстановление, в частности (i) затрат на предотвращение и возмещение количественных и качественных потерь рыбного хозяйства; (ii) затрат на очистку водоема от загрязняющих веществ и (iii) затрат на меры по восстановлению популяций рыб, пострадавших в результате загрязнения.

Однако в той же инструкции содержится сложная формула расчета ущерба, в которой делается попытка учитывать многочисленные ихтиологические параметры, численные значения которых приводятся в приложениях к документу. Неудивительно, что на практике компетентные органы применяют формулу, а не метод затрат на восстановление окружающей среды.

Российская «Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» 2009 г.<sup>13</sup> также гласит в ст. 6, что «исчисление размера вреда основывается на... величине затрат, необходимых для установления факта причинения вреда и устранения его причин и последствий». Ст. 11 той же методики предусматривается, что ущерб должен рассчитываться по формуле, в которой не учитываются затраты на восстановление окружающей среды, а используются нормативные значения ущерба для разных категорий загрязняющих веществ и различные корректирующие коэффициенты.

В заключение следует сказать, что даже когда экологический ущерб является реальным и государственные органы стран ВЕКЦА хотят привлечь загрязнителей к ответственности, в странах региона мало нормативных методических документов о способах определения необходимых восстановительных мер и их стоимости. Недавно принятыми нормативными документами провозглашаются принципы определения размера ущерба исходя из фактических затрат на восстановительные меры, однако эти положения находятся в полном отрыве от методов, применяемых на практике. Очень немногочисленны – если вообще существуют – нормативы оценки риска объектов и воздействия, выбора технических методов и определения уровня ликвидации последствий загрязнения. Кроме того, в регионе недостаточны кадровый потенциал и уровень профессиональных знаний в сфере определения размера ущерба: круг местных экспертов по-прежнему узок, а международные консультанты слишком дорогостоящи для их регулярного использования.

---

<sup>12</sup> Приказ Министерства окружающей среды Республики Молдова № 206 от 07.10.2003.

<sup>13</sup> Приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации № 87 от 13.04.2009.

## 4. ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Эффективность любого механизма ответственности может пострадать, если ответственные стороны потенциально неплатежеспособны. Требования о финансовом обеспечении экологической ответственности гарантируют, что за устранение экологического ущерба, причиненного предприятием или иным лицом, у которого отсутствует достаточное финансирование для осуществления восстановительных мер, не платят налогоплательщики. Хотя основной целью механизмов финансового обеспечения – самым распространенным из которых является страхование – не является защита самой компании, они также могут побудить предприятие уменьшить риск экологического ущерба.

В настоящей главе анализируется практика экологического страхования и некоторых других механизмов финансового обеспечения, действующая в странах ОЭСР, их ограничения и проблемы их внедрения в странах ВЕКЦА.

### 4.1 Развитие рынка экологического страхования

Во многих странах ОЭСР собственники и операторы хозяйственной деятельности, на которую распространяется экологическая ответственность, могут или даже обязаны приобрести страховку от потенциальных исков о возмещении ущерба. Ответственность за аварийное и постепенное загрязнение окружающей среды может покрываться страхованием общей ответственности или специальным экологическим страхованием. В настоящее время риск загрязнения, как правило, не покрывается полисами по страхованию общей ответственности, он предусматривается отдельными договорами для каждого конкретного объекта.

Рынок экологического страхования все еще очень молод, особенно в Европе, где только сравнительно небольшое количество страховых компаний предлагает финансовую защиту от экологической ответственности. В 2011 г. общие доходы от взносов экологического страхования во всех странах-членах ЕС составили, по оценкам, между 250 и 350 миллионами евро в год, или менее 1% рынка общей ответственности (CRE, 2011). Для сравнения: в США уже в 2003 г. стоимость рынка экологического страхования составляла 2 миллиарда долл. США (BIO, 2008).

Рынок США более развит и характеризуется более высоким спросом на продукты финансового обеспечения. Законодательство США об экологической ответственности было принято в 1980-е гг., и им предусматривается неограниченная объективная солидарная ответственность, имеющая обратную силу (см. разделы 2.3 и 2.4). Им устанавливаются требования о финансовом обеспечении широкого спектра видов деятельности, способных причинить серьезный экологический ущерб (например, эксплуатация подземных резервуаров, объектов удаления опасных отходов и химчисток). Обеспеченное жестким правоприменением, регулирование создало высокий экономический риск для потенциально ответственных операторов и, таким образом, повысило спрос на экологическое страхование.

Изначально, сектор страхования предлагал дорогостоящие полисы узкой направленности, требовавшие объемных эколого-инженерных проверок на каждом объекте из-за распространенного отсутствия информации о частоте и серьезности ожидаемых убытков. По прошествии лет страховые компании научились работать с информацией о потенциальных убытках и проводить их количественную оценку. Полисы для конкретных объектов были преобразованы в полисы в отношении конкретных рисков (например, страхование подземных резервуаров), которыми покрываются страховые иски третьих сторон о телесных повреждениях, имущественном ущербе, затратах на ликвидацию последствий загрязнения и затратах на правовую защиту. Кроме того, существуют полисы «страхования гражданской ответственности за загрязнение подрядчиком», которыми покрываются экологические риски подрядчиков. В настоящее время некоторые страховщики начинают предлагать полисы, ориентированные на потребности малых и средних предприятий (МСП), в том числе страховки, покрывающие загрязнение в сочетании с другими несчастными случаями. Однако, несмотря на «давнюю историю», экологическое страхование в США остается продуктом узкого распространения для избранной клиентуры, включающей владельцев опасных производственных объектов.

В Европе на момент принятия ДЭО в 2004 г. практически не существовало страховых продуктов в отношении ущерба окружающей среде. В отличие от страховых полисов, которыми покрывается традиционный ущерб, причиненный аварийным загрязнением, отдельные системы страхования экологической ответственности все еще находятся на ранней стадии развития в Европе. Так называемые полисы страхования ответственности за ухудшение качества окружающей среды покрывают главным образом традиционную ответственность, хотя некоторые из них были недавно расширены и покрывают требования о возмещении ущерба окружающей среде. Позитивным примером является германская система добровольного страхования, разработанная на основе рекомендаций Германской страховой ассоциации (GDV), которая характеризуется намного более широким распространением страхования экологической ответственности в Германии, чем в других странах ЕС (Hellberg, 2011).

#### **4.2 Трудности и существующая практика страхования экологической ответственности**

Страховые компании всегда проводят чрезвычайно тщательную оценку и классификацию покрываемых рисков. Собирается детальная историческая информация и технические данные по объекту и работе предполагаемого страхователя, и группа квалифицированных технических специалистов проводит комплексную проверку промышленного объекта от имени страховой компании. В ходе проверки оцениваются соответствие требованиям мер безопасности, систем защиты и планов действий в чрезвычайных ситуациях, а также геологические, гидрологические и атмосферные характеристики прилегающей территории. Компаниям с плохими экологическими показателями обычно трудно приобрести страховку, и, даже если это им удастся, это будет полис ограниченного охвата с высокими страховыми взносами.

После согласования условий страховки страховая компания поощряет оператора производства к принятию мер по снижению риска и развитию стратегии предотвращения ущерба. В течение всего срока действия договора страхования страховая компания тщательно следит за деятельностью страхователя, чтобы не допустить самоуспокоения тем, что риск «перешел» от оператора к страховщику. Более того, дополнительные инвестиции в меры по предотвращению ущерба могут стимулироваться страховщиком снижением годового страхового взноса и/или расширением страхового покрытия.

Предварительная интернализация предприятиями природоохранных затрат через страховые взносы и капиталовложения в сокращение риска загрязнения в сотрудничестве с сектором страхования представляют собой гибкий механизм *частного суррогатного регулирования*. Однако для реализации потенциала режима экологического страхования как важного инструмента достижения соблюдения экологических требований необходимо преодолеть несколько трудностей, связанных с его организацией.

### ***Ограничения, связанные с неопределенностью***

Для того, чтобы риск можно было застраховать, очень важно, чтобы страховщик мог реалистично и достоверно оценить размер потенциальных страховых исков на конкретный и достаточно длительный период. Однако риск загрязнения окружающей среды и соответствующие режимы ответственности сопряжены как с фактической, так и с юридической неопределенностью.

Страхование правильно выполняет свою функцию только при наличии определенного объема информации о вероятности и возможной степени ущерба. ***Фактическая неопределенность*** характерна, в частности, для случаев постепенного загрязнения (таких как утечка токсичных веществ), которое происходит медленно в течение длительного периода и ущерб от которого может стать очевидным только спустя несколько лет, или даже десятилетий. Бывает трудно установить точное время начала воздействия, его продолжительность и момент причинения вреда окружающей среде (в связи с которым страхование вступает в силу). В результате, покрытие внезапного и аварийного загрязнения предлагается большинством страховщиков, а постепенное загрязнение покрывается очень немногими.

Поскольку страховые случаи невозможно отнести к конкретному моменту времени, определить условия страхового покрытия традиционными формулами довольно трудно. Например, из-за трудностей, с которыми сталкиваются страховые компании при дифференциации клиентов, создающих высокий и низкий риск, и отсутствия методологии определения страховых взносов страховщик может установить страховой взнос исходя из среднего риска всех компаний (по крайней мере, относящихся к одному сектору), в результате чего предприятия, связанные с повышенной опасностью, получают непропорционально высокую долю страхования, а страховщик несет потери из-за неправильной оценки риска.

Серьезным препятствием на пути создания более совершенных страховых продуктов является отсутствие статистических данных о частоте и серьезности экологического ущерба и проверенных методик предварительной оценки риска и определения размера фактического ущерба. Как указано в разделе 3.1, оценка ущерба в денежном выражении применяемыми методами крайне субъективна, а количество случаев оценки затрат на восстановительные меры ограничено, особенно в Европе. По состоянию на январь 2010 г. в ЕС в соответствии с нормами ДЭО было рассмотрено всего 16 случаев экологической ответственности, большинство из которых касалось ущерба водным объектам и почвам (ЕС, 2010). Хотя страховой сектор имеет некоторый, хотя и ограниченный, опыт работы с первичным и дополнительным восстановлением окружающей среды, такого опыта в отношении компенсационного восстановления нет.

В настоящее время из страхового покрытия, как правило, исключается компенсационное восстановление окружающей среды (за исключением таких немногих стран, как Германия и Австрия), а дополнительное восстановление покрывается в очень узких пределах. Ущерб земельным и/или водным ресурсам обычно покрывается в некоторой степени, и в настоящее время на европейском рынке предлагается очень ограниченное количество страховых продуктов в отношении ущерба биоразнообразию. Такая ситуация с ограниченным и часто слишком дорогостоящим покрытием, вероятно, будет сохраняться, пока сектор страхования будет расценивать сферу действия и экономические последствия экологической ответственности, гражданско-правовой или административной, как крайне непредсказуемые.

Для стимулирования развития и роста рынка страхования от загрязнения режим экологической ответственности должен быть продуман и сформулирован в законодательстве таким образом, чтобы сопряженный с ней финансовый риск был достаточно понятным и предсказуемым. **Юридическая неопределенность** может быть обусловлена следующими характеристиками режима экологической ответственности:

- Режимы ответственности, не имеющей срока давности, не согласовываются как с основной идеей о том, что экологическая ответственность должна быть направлена на создание стимулов для потенциальных загрязнителей, так и с самой сутью механизма страхования. Поэтому даже в США, где ответственность имеет обратную силу, риски исторического загрязнения страхованию не подлежат.
- Что касается критериев распределения ответственности среди нескольких предприятий-загрязнителей, система пропорциональной ответственности создает меньшую неопределенность для страховщиков, чем норма о солидарной ответственности. Определить долю участия отдельных загрязнителей, ответственных за фактический ущерб (при пропорциональной ответственности) трудно даже по факту, а сделать это заранее еще сложнее. В системе солидарной ответственности страховщик должен рассчитать не только риск, создаваемый будущим страхователем, но и риски, создаваемые всеми остальными участниками, деятельность которых в сочетании с деятельностью страхователя может в конечном итоге привести к загрязнению (см. раздел 2.4).
- Наконец, применение виновной, а не объективной ответственности, может быть истолковано страховыми компаниями как несовместимое с переносом ответственности на страховщика, если имеет место умысел нарушителя. Поэтому полисы экологического страхования, *действующие только в режимах объективной ответственности*, как правило, не покрывают ущерб, причиненный умышленными действиями, и у страховщика обычно есть право уменьшить компенсацию за ущерб, причиненный по грубой халатности.

### **Обязательное и добровольное страхование**

Промышленные операторы, особенно МСП, обычно недооценивающие свой экологический риск, могут быть не склонны приобретать экологическую страховку. В целом, большинство операторов не проявляют инициативу в вопросах экологической ответственности и остаются незащищенными от экологических рисков (ВЮ, 2008).

Это объясняется рядом причин. Будущий страхователь должен нести значительные затраты на проверку и технический анализ объекта страховой компанией. Более того, многие предприятия очень болезненно воспринимают необходимость предоставления страховой компании доступа на свою территорию: во многих странах нормативно-правовые акты требуют немедленного уведомления компетентных органов в случае выявления каких-либо нарушений требований на территории оператора. Кроме того, довольно часто после прохождения промышленным предприятием проверки приемлемости его страхования техническими специалистами страховой компании владелец предприятия отказывается приобрести страховку, так как считает, что его производственный процесс достаточно безопасен (ОЕСД, 2003). Однако то, что предприятие является годным для страхования, указывает не на то, что никогда не будет аварий, а только на то, что риск, создаваемый данным конкретным предприятием, достаточно предсказуем для того, чтобы от него застраховать.

Представляется, что система обязательного страхования от загрязнения – по крайней мере, в отношении особо экологически опасных видов деятельности – может стать целесообразным решением проблемы нежелания промышленных предприятий покупать экологическую страховку.

Последовав примеру США (раздел 4.1), пять государств-членов ЕС (Болгария, Чешская Республика, Португалия, Словакия и Испания) ввели обязательное финансовое обеспечение для потенциально опасных видов промышленной деятельности<sup>14</sup>, и еще четыре планируют это сделать. Деятельность с более низким уровнем риска может быть освобождена от требования о финансовом обеспечении на основе определенных критериев: например, в Испании и Чешской Республике освобождаются операторы, имеющие сертифицированную систему экологического менеджмента (ЕС, 2010).

Важно отметить, что в системах обязательного экологического страхования, принятых в странах ОЭСР, страховые компании не обязаны страховать отдельных операторов. Это называется *односторонним* обязательным страхованием: компания обязана приобрести страховку, чтобы получить разрешение на деятельность, но страховщики могут по своему усмотрению отказать в страховании. Как указано выше, экологические полисы индивидуальны для каждого конкретного объекта, и не у каждого предприятия имеются все характеристики, делающие его приемлемым для страхования<sup>15</sup>.

В рамках обязательного финансового обеспечения законом может требоваться предоставление *минимальных финансовых гарантий*. Это значит, что оператор должен иметь один или несколько инструментов финансового обеспечения, вместе дающих гарантию минимального возмещения. Минимальная финансовая гарантия может зависеть, среди прочего, от вида деятельности, местонахождения и размера предприятия и конкретных рисков. Например, в Испании минимальная гарантия устанавливается компетентным природоохранным органом на основе критериев, указанных в нормативных документах (однако обязательное финансовое обеспечение не может превышать 20 миллионов евро). Предприятия, ущерб от деятельности которых не может, по оценкам, превысить 300 000 евро (или 2 миллиона евро, если на предприятии есть сертифицированная система экологического менеджмента), освобождены от этого требования.

Большинство стран Европы решили использовать добровольное финансовое обеспечение. Например, Франция и Германия сочли, что обязательное страхование не имеет смысла на формирующемся рынке страхования с высокими страховыми взносами из-за ограниченного количества страховщиков. На квазимонопольном рынке у страховых компаний также меньше стимулов к согласованию страховых взносов с поведением отдельных страхуемых операторов. Более того, обязательное страхование может уменьшить стимул для оператора-страхователя к инвестированию в предотвращение ущерба. Большинство страховых компаний также без энтузиазма отнеслись к внедрению систем обязательного финансового обеспечения из-за отсутствия опыта в сфере оценки потенциального ущерба и возможности дорогостоящих страховых исков (ВЮ, 2008).

В системах добровольного финансового обеспечения страховщики и операторы переговорным путем определяют пределы видов и размера покрываемого ущерба. *Максимальная страхуемая сумма* должна устанавливаться на основе экономической оценки, отражающей рассматриваемый риск и финансовый потенциал страховой компании. Если сумма слишком велика, это приведет к чрезмерным страховым затратам для предприятия. Если она слишком мала, остальной ущерб должен покрываться застрахованным предприятием или, в случае его несостоятельности, государством.

---

<sup>14</sup> Обязательное финансовое обеспечение не ограничивается страхованием, как обсуждается в разделе 4.4.

<sup>15</sup> В системе одностороннего обязательного страхования страховщик фактически уполномочен решать, какие операторы могут продолжить деятельность, а какие вытесняются с рынка как не подлежащие страхованию. Такая подмена органа регулирования может вести к разного рода злоупотреблениям.

Отсутствие в режиме объективной экологической ответственности требования о финансовом обеспечении промышленных предприятий может привести к росту судебных и транзакционных издержек. Однако движущим фактором спроса на страхование экологической ответственности в конечном итоге являются не нормативные требования, а реализация режима ответственности административными и судебными средствами.

#### 4.3 Уроки, извлеченные из первых систем экологического страхования в странах ВЕКЦА

Так исторически сложилось, что из-за отсутствия жизнеспособной системы финансовых гарантий в странах ВЕКЦА все значительные проекты восстановления окружающей среды в этом регионе полностью финансировались за счет бюджета. Для решения этой проблемы несколько стран ВЕКЦА начали создавать в конце 1990-х гг. систему экологического страхования. Она внедрялась для покрытия гражданско-правовой ответственности собственников потенциально экологически опасных объектов за традиционный ущерб (здоровью и имуществу) и экологический ущерб, причиненный промышленными авариями.

Федеральным законом Российской Федерации № 116-ФЗ (1997) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 15) предусматривалось обязательное экологическое страхование «опасных производственных объектов» (каковыми по определению являлись промышленные объекты, на которых производятся, используются, перерабатываются, хранятся, перевозятся или уничтожаются опасные вещества или отходы) и устанавливались различные минимальные уровни страхового покрытия для объектов, объем опасных веществ которых больше или меньше указанного порогового значения.<sup>16</sup> Ст. 107 Экологического кодекса Казахстана (2007) предусматривает как обязательное экологическое страхование опасных видов деятельности, так и добровольное страхование, регулируемое исключительно соглашениями между конкретными предприятиями и страховыми компаниями. Однако закон Казахстана об обязательном экологическом страховании охватывает только ущерб от аварийного загрязнения здоровью и имуществу людей, а не окружающей среде (так как государство не рассматривается как возможная потерпевшая сторона).

В ВЕКЦА страховой случай в сфере экологического страхования повсеместно определяется как «внезапное, непреднамеренное причинение вреда в результате аварии или стихийного бедствия» (Голиченков, 2001). Это означает, что экологическим страхованием не покрывается ущерб, причиненный постепенным загрязнением. Только страховые компании, аккредитованные в Министерстве финансов, имеют право страховать экологические риски.

Несмотря на принятие региональных законов и положений об экологическом страховании во многих субъектах Российской Федерации, практика обязательного экологического страхования в России содержит очень мало случаев страхового возмещения (GTZ, 2007). Главная причина неэффективности системы экологического страхования в странах ВЕКЦА состоит в *слабых положениях об ответственности, результатом чего является отсутствие крупных исков о возмещении ущерба* (см. раздел 3.3).

---

<sup>16</sup> В связи с принятием Федерального закона Российской Федерации «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» № 225-ФЗ (2010), вступившего в силу 01.01.2012, данная статья была сокращена, и из нее была исключена ответственность за причинение вреда окружающей среде (которая также не является предметом нового закона). Таким образом, обязательное экологическое страхование свелось к страхованию традиционной ответственности (за ущерб здоровью, собственности и т.д.).



Если бы суды удовлетворяли иски о возмещении ущерба, у предприятий повышенной опасности был бы стимул приобретать надежное страхование для защиты от риска ответственности. В отсутствие таких исков страховые компании в странах ВЕКЦА, как правило, не ожидают, что им придется возмещать экологический ущерб, и воспринимают произвольно установленные страховые взносы как чистый доход. Более того, в первые годы действия систем обязательного страхования имели место случаи выплаты «отката» природоохранным органам, с тем чтобы те рекламировали ту или иную страховую компанию среди регулируемых предприятий. Например, несколько страховых компаний подписали договоры с Министерством природных ресурсов Российской Федерации, которыми министерство согласует предоставление ими услуг экологического страхования. В обмен эти страховые компании отчисляли определенный процент (до 15%) доходов от страховых взносов государству на природоохранные меры (ОЕСД, 2002b).

*Отсутствие независимой оценки экологических рисков оператора* также препятствует развитию рынка экологического страхования. В рамках действующей системы экологической ответственности подавляющее большинство страховых компаний стран ВЕКЦА неспособно возместить потенциальный ущерб. Одна из причин заключается в неправильной оценке активов и финансового потенциала страховых компаний до выдачи им лицензии на предоставление услуг экологического страхования. Еще одной причиной является искусственное занижение страховых взносов, обусловленное отсутствием реальной оценки риска и желанием привлечь «платящих клиентов». «Временное положение о независимой оценке... техногенных чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий» 2007 г., утвержденное Министерством чрезвычайных ситуаций Российской Федерации, представляет собой первую попытку создания в регионе ВЕКЦА системы независимой оценки экологического риска.

В нескольких странах ВЕКЦА в настоящее время действуют системы *двустороннего обязательного страхования*, в которых предприятие обязано приобрести страховку, чтобы получить разрешение на деятельность, а страховые компании обязаны предоставить страховку каждому заявителю без исключения на заранее определенных условиях, утвержденных компетентным органом. Двустороннее обязательное страхование от загрязнения, однако, несовместимо с самой сутью экологического страхования на основе риска. Более того, стандартные условия, которые применяются к каждому страхуемому оператору, уподобят экологическое страхование системам страхования общей ответственности, которые, как говорилось в разделе 4.2, плохо подходят для экологической ответственности в связи с присущим ей уровнем неопределенности. Кроме того, система двустороннего обязательного страхования может негативно влиять на заинтересованность операторов в снижении уровня своего риска.

#### **4.4 Альтернативы страхованию экологической ответственности**

Страхование – это не единственный способ предоставления достаточных финансовых гарантий в отношении риска загрязнения окружающей среды. Введение требования финансового обеспечения в любой форме, приемлемой для компетентного органа (как это делается, например, в Испании и Чешской Республике), может быть лучшим способом решения проблем неплатежеспособности, потенциально подрывающих режим экологической ответственности, чем введение обязательного экологического страхования. Существует несколько других финансовых инструментов, которые могут быть применены, включая банковские гарантии, «самострахование» и коллективные гарантии.

**Банковская гарантия** должна быть предоставлена определенными категориями регулируемых предприятий во Франции (предприятиями высокого риска, обязанными получать разрешения с ограничениями на их размещение, предприятиями по управлению отходами и карьерами), и ею должны покрываться текущая деятельность, возможные аварии, а также вывод предприятия из эксплуатации и рекультивацию его территории. Требуемая сумма гарантии устанавливается в разрешении на основе расчетов оператора (выполненных в соответствии с министерскими инструкциями), представляемых вместе с заявкой на получение разрешения, и периодически пересматривается. В Нидерландах компетентные органы могут требовать от предприятий по управлению отходами предоставления банковских гарантий в рамках процедуры лицензирования. Вместе с тем, есть свидетельства того, многие предприятия выступают против этого финансового инструмента, указывая на то, что банковские гарантии серьезно сдерживают их инвестиционный потенциал и что большинство банков не хотят покрывать долгосрочные риски (ВЮ, 2008).

Некоторые операторы практикуют **«самострахование»**, оставляя за собой риск и откладывая (например, депонируя на специальном счете) средства на покрытие ожидаемых убытков. Еще одним видом самострахования является корпоративная гарантия, позволяющая предприятию с крупной материнской или иной аффилированной компанией представить доказательства ее финансового потенциала. Самострахование может быть нецелесообразно для МСП, как правило, не обладающих достаточным запасом финансовой прочности для выделения средств на непредвиденные обстоятельства. В ВЕКЦА существует определенный опыт самострахования: в Кыргызстане каждая горнодобывающая компания обязана в качестве условия своей лицензии создать трастовый фонд для рекультивации земель после закрытия шахты или карьера.<sup>17</sup>

Операторы (преимущественно, хотя и не только малые) для выполнения требований о финансовом обеспечении иногда заключают **коллективные договоренности**. В Нидерландах собственники заправочных станций могут защититься от ответственности за ликвидацию последствий загрязнения почвы, участвуя в Фонде коллективного финансового обеспечения. Этот Фонд создан самой отраслью, но выплаты из него осуществляются только в случае банкротства собственника заправочной станции (ВЮ, 2008). Аналогичный опыт имеется в США, где действуют так называемые «группы защиты от риска», в которых предприятия одной отрасли, совместными ресурсами обеспечивают членов страховкой. Однако такие фонды не стимулируют операторов к принятию мер по снижению экологических рисков сверх нормативно-правовых требований.

Ни один из вышеуказанных альтернативных инструментов финансового обеспечения не существует в странах ВЕКЦА. Основными препятствиями на пути их внедрения в этом регионе являются отсутствие методики расчета надлежащего размера гарантии в каждом конкретном случае, а также системы контроля компетентными органами надежности гарантий.

---

<sup>17</sup> В Армении горнодобывающие компании вносят деньги в государственный фонд рекультивации земель, средства которого используются государством для проведения рекультивационных работ в случае, если компании не осуществляют их самостоятельно.

## 5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ОТВЕТСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ СТРАН ВЕКЦА

Проведенный сравнительный анализ систем экологической ответственности показывает, что несколько стран ВЕКЦА начали внедрять некоторые элементы лучшей международной практики (например, Россия и Казахстан начали вводить оценку ущерба на базе реальных затрат на восстановление окружающей среды). Однако для того, чтобы экологическая ответственность стала действенным инструментом предотвращения и устранения ущерба окружающей среде, еще многое предстоит сделать.

Одним из важных направлений реформы является *переориентация системы экологической ответственности стран ВЕКЦА на восстановление окружающей среды*. В отличие от стран ВЕКЦА, экологическая ответственность в странах ОЭСР – это не карательный режим, призванный наказать сторону, ответственную за ущерб (или просто нарушителя законодательства), а система, направленная на устранение причиненного ущерба. Следовательно, под возмещением ущерба, причиненного окружающей среде, подразумевается не денежная санкция, подлежащая уплате ответственной стороной государству, а либо принятие восстановительных мер ответственной стороной, либо возмещение ею понесенных государством затрат на устранение загрязнения.

В качестве первого шага в этом направлении странам ВЕКЦА следует включить в законодательство следующие базовые принципы (используя недавний российский законопроект об экологическом ущербе в качестве положительного примера):

- Основной целью режима ответственности является устранение ущерба (или осуществление равноценных природоохранных мер) ответственной стороной исходя из конкретных требований и под надзором компетентных природоохранных органов; и
- В случае невозможности установления или неплатежеспособности ответственной стороны за восстановление окружающей среды отвечает государство.

Важно, чтобы в странах ВЕКЦА была *введена объективная ответственность за причинение ущерба окружающей среде*, по крайней мере, в отношении четко определенных видов опасной производственной деятельности. Объективная ответственность, чаще всего применяемая в странах ОЭСР, более целесообразна для опасных видов деятельности, чем виновная, так как она заставляет оператора рассматривать как уровень превентивных мер, так и характер и масштаб самой деятельности, стимулируя тем самым хороший корпоративный экологический менеджмент.

Размер экологического ущерба в странах ВЕКЦА должен оцениваться преимущественно на основе *оценки необходимости и стоимости восстановления пострадавших природных объектов или их функций*. Эта рекомендация обусловлена непосредственно главенством цели восстановления окружающей среды. Потребности устранения загрязнения могут быть определены компетентными органами с высокой степенью прозрачности и предсказуемости. Страны ВЕКЦА должны разработать нормативные процедуры определения объема восстановительных работ и надлежащего контроля за их реализацией. Нормативный (на основе формул) метод определения размера ущерба и денежной компенсации следует применять только в том случае, если невозможно принять восстановительные меры, как предлагается в российском законопроекте. Полномочия административных органов и судов в отношении предписания восстановительных мер или выплаты денежной компенсации, а также соответствующего надзора, также должны быть уточнены.

Действенные механизмы финансового обеспечения (такие как страхование) играют важнейшую роль в защите налогоплательщиков от необходимости платить за устранение экологического ущерба, причиненного ответственной стороной, у которой для этого отсутствуют достаточные средства. Системы экологического страхования бывают добровольными и обязательными для предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты при условии, что страховое покрытие предоставляется после крайне тщательной оценки и классификации риска страховой компанией в каждом конкретном случае. Как правило, экологическое страхование действует только в режиме объективной ответственности (несоблюдение нормативных требований страхованию не подлежит) при наличии реалистичных методик определения размера ущерба. Экологическое страхование в конечном итоге можно сочетать с другими инструментами финансового обеспечения, такими как банковские гарантии и депонирование средств, требующими жесткого государственного контроля.

Залогом успеха любой системы финансового обеспечения является прежде всего эффективно функционирующий и жестко контролируемый режим ответственности. Только в действенной системе ответственности оператор, осуществляющий деятельность, связанную с риском, будет достаточно заинтересован в защите своего предприятия страхованием. Поэтому в странах ВЕКЦА до введения требований о финансовом обеспечении следует ***внедрить усовершенствованный режим экологической ответственности и обеспечить его реализацию.***

Расширение международного сотрудничества между ответственными руководителями и экспертами стран ОЭСР и ВЕКЦА будет полезно в реализации этих реформ. Такой диалог может осуществляться посредством различных механизмов: от проектов двустороннего сотрудничества до встреч правительственных и неправительственных экспертов по ответственности из стран ВЕКЦА и ЕС.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- BIO (2008), *Financial Security in Environmental Liability Directive*, Final Report, prepared by Bio Intelligence Service, Service Contract 070307/2007/485399/G.1, European Commission, Brussels, August 2008.
- BIO (2009), *Study on the Implementation Effectiveness of the Environmental Liability Directive (ELD) and Related Financial Security Issues*, Final Report, prepared by Bio Intelligence Service, Service Contract 070307/2008/516353/ETU/G.1, European Commission, Brussels, November 2009.
- CRE (2011), *Insuring pollution & environmental damage: A solution to European environmental liability*, Technical briefing, Commercial Risk Europe, [www.commercialriskeurope.com](http://www.commercialriskeurope.com).
- EC (2010), Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions under Article 14(2) of Directive 2004/35/EC on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, COM(2010) 581 final, European Commission, Brussels, 12.10.2010.
- EU (2004), *Environmental Liability Directive*, Directive 2004/35/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage, [ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm](http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm).
- GTZ (2009), *Environmental Liability and Environmental Insurance*, Final Technical Report, Cluster 13, Harmonisation of Environmental Standards II, EU-Russia Cooperation Programme, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Moscow.
- Hellberg, N. (2011), *Financial Security: Mandatory vs. Voluntary Insurance Solution*, presentation and the Stakeholder and Practitioner Workshop on the Implementation of the Environmental Liability Directive in the EU, Brussels, 8 November 2011.
- NOAA (1997), *Scaling Compensatory Restoration Action: Guidance Document for Natural Resource Damage Assessment under the Oil Pollution Act of 1990* Damage Assessment and Restoration Program, [www.darrp.noaa.gov/library/pdf/scaling.pdf](http://www.darrp.noaa.gov/library/pdf/scaling.pdf).
- NOAA (2006), *Habitat Equivalency Analysis: An Overview*, Policy and Technical Paper Series, No. 95-1, [www.darrp.noaa.gov/library/pdf/heaoverv.pdf](http://www.darrp.noaa.gov/library/pdf/heaoverv.pdf).
- OECD (2002a), *Handbook of Biodiversity Valuation: A Guide for Policy Makers*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- OECD (2002b), *Streamlining the Use of Economic Instruments of Environment Policy in the Rostov Oblast, Russia*, Final Project Report, CCNM/ENV/EAP(2002)1, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2003), *Environmental Risk and Insurance: A Comparative Analysis of the Role of Insurance in the Management of Environment-Related Risks*, DAFNE/AS/WD(2002)27/REV1, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2006), *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

OECD (2009), *Environmental Liability for Damage to Natural Resources in OECD Countries: The Concept and Key Approaches*, Discussion Paper, ENV/EPOC/EAP/REPIN(2009)1, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

REMEDE (2007a), *Review Report on Resource Equivalence Methods and Applications*, Deliverable No. 6A, prepared by Stratus Consulting, Inc. under the “Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU” (REMEDE) project, European Commission, Brussels, 12.07.2007, [www.envliability.eu](http://www.envliability.eu).

REMEDE (2007b), *Assessment of Current Practice Regarding Environmental Liability in Member States*, Deliverable No. 7, prepared by Ecologic under the “Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU” (REMEDE) project, European Commission, Brussels, 10.08.2007, [www.envliability.eu](http://www.envliability.eu).

World Bank (2007), *Past Environmental Liabilities in the Russian Federation*, Post Decision Meeting Draft, Washington, DC, May 2007.

Голиченков А.К., ред. (2001), *Практикум по экологическому праву России*, 2-е издание, Издательство БЕК, Москва.

РЭЦ (2011), *Анализ существующих подходов и механизмов установления экологической ответственности и оценки ущерба в странах ВЕКЦА: Аналитический отчет и региональный обзор*, Региональные экологические центры ВЕКЦА, Москва.

Эркинбаева Л.К. (2009), *Методики применения различных форм и способов исчисления ущерба, причиненного окружающей среде*, презентация на семинаре «Методы расчета и практика компенсации экологического ущерба», 25-27 июня 2009, Алматы, Казахстан.

Яжлев И.К. (2007), *О состоянии методического обеспечения оценки ущерба природной среде в Российской Федерации и за рубежом*, [www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal\\_of\\_damage](http://www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal_of_damage).



## **ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА УЩЕРБ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ, КАВКАЗА И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ (ВЕКЦА):**

### **Применение лучшего международного опыта**

Экономические последствия слабого режима экологической ответственности многочисленны и значительны, включая необходимость государственного финансирования мероприятий по восстановлению окружающей среды, повышенные расходы на здравоохранение, потерю конкурентоспособности из-за миграции рабочей силы из загрязненных районов, утрату функций экосистем. Данный отчет ставит своей целью помочь странам Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА) в совершенствовании их систем ответственности за ущерб окружающей среде, что приведет к более полной и эффективной реализации принципа «загрязнитель платит». Более конкретно, отчет сравнивает концепции и существующую практику в странах ОЭСР и ВЕКЦА и дает рекомендации по реформированию норм ответственности за ущерб окружающей среде в регионе ВЕКЦА. Проект осуществлялся при финансовой поддержке Правительств Финляндии и Швейцарии.

**Отдел по анализу и оценке экологической результативности  
Директорат по охране окружающей среды, ОЭСР  
Электронный адрес: [env.contact@oecd.org](mailto:env.contact@oecd.org)  
[www.oecd.org/env/eap](http://www.oecd.org/env/eap)**

