

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

*Д. М. Будницкий**

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ПЛАТНОСТИ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ВОДНЫМ ОБЪЕКТАМ

1. Правовое регулирование вопроса в настоящее время. В соответствии с п. 2 ст. 16 ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее — Закон)¹ одним из видов негативного воздействия на окружающую среду являются сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты, подземные водные объекты и на водосборные площади. Согласно ст. 1 Закона негативным воздействием на окружающую среду признается воздействие хозяйственной и иной деятельности, последствия которой приводят к негативным изменениям качества окружающей среды.

Постановление Правительства РФ от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления»² закрепляет в том числе нормативы платы за сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты.

Порядок определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 28 августа 1992 г. № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» (далее — Постановление № 632),³ также предусматривает взимание платы и называет одним из видов вредного воздействия на окружающую природную среду сброс загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты.

* Будницкий Дмитрий Михайлович — соискатель кафедры правовой охраны окружающей среды юридического факультета СПбГУ, заместитель директора Департамента судебной практики и нормативно-аналитической работы Правовой дирекции ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга».

© Д. М. Будницкий, 2011

E-mail: Budnitskiy_DM@vodokanal.spb.ru

¹ Российская газета. 2002. 12 янв.

² СЗ РФ. 2003. № 25. Ст. 2528.

³ Российская газета. 1992.

Следует отметить, что данное Постановление было принято в соответствии с Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды»,⁴ который говорил о «вредном» или «неблагоприятном» воздействии на окружающую природную среду; слово «негативное» в данном Законе вообще не упоминалось.

Долгое время (с 18 июня 2002 г. по 14 ноября 2008 г.) на рассмотрении Государственной Думы находился проект Федерального закона № 216152-3 «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», однако Постановлением Государственной Думы от 14 ноября 2008 г. № 1268-5 ГД указанный законопроект был отклонен.

Представляется, что вместо отклоненного Государственной Думой РФ проекта Федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» могут быть приняты постановления Правительства РФ о плате за негативное воздействие отдельно по различным компонентам природной среды (например, вод, атмосферного воздуха, почв), учитывающие специфику взимания платы применительно к конкретному компоненту. Общие принципы взимания платы за негативное воздействие в целом на окружающую среду уже закреплены в Законе, при необходимости в него можно будет внести дополнения.

Согласно п. 3 ст. 16 Закона (в ред. ФЗ от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ⁵) порядок исчисления и взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду устанавливается Правительством Российской Федерации, что не исключает возможность принятия как одного (единого), так и нескольких постановлений Правительства РФ. При этом после принятия всех постановлений о плате за негативное воздействие отдельно по различным компонентам природной среды Постановление № 632 подлежит отмене.

Как вышеуказанные нормативные правовые акты, так и проект Федерального закона «О плате за негативное воздействие на окружающую среду» не относили к видам негативного воздействия на окружающую среду сброс загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов (системы коммунальной канализации).

Такой же позиции придерживается и судебная практика. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 14 июля 2004 г. № 78-Г04-22⁶ говорится, что Федеральным законом «Об охране окружающей среды» «сброс загрязняющих веществ в канализационные системы населенных пунктов не отнесен к видам негативного воздействия на окружающую среду», «система коммунальной канализации и канализационные сети не могут быть отнесены к поверхностным или подземным водным объектам».

Следует отметить, что вопрос о правовой природе сброса загрязняющих веществ в водные объекты через системы коммунальной канализации в современной правовой доктрине еще не исследовался.

II. Несоответствие правового регулирования существующей ситуации. Сложившаяся система законодательства, регулирующего вопросы охраны водных ресурсов, *не в полной мере соответствует существующим реалиям.*

Так, загрязнение водных объектов, как правило, происходит в результате взаимодействия нескольких хозяйствующих субъектов (промышленных предприятий —

⁴ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

⁵ СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 17.

⁶ СПС «КонсультантПлюс».

основных источников загрязняющих веществ, и организаций водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ) — конечных водопользователей). Однако привлекаются к ответственности за загрязнение водных объектов только организации ВКХ как водопользователи.

В настоящее время помимо административной ответственности к организациям ВКХ может быть применена (и в некоторых субъектах РФ применяется) Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (утверждена Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 13 апреля 2009 г. № 87).⁷ Необходимость уплаты денежных средств в соответствии с данной Методикой может повлечь банкротство для многих организаций ВКХ, которые сами не являются загрязнителями и вынуждены сбрасывать сточные воды промышленных предприятий, поступившие в системы коммунальной канализации без локальной очистки.⁸

При этом действующая сейчас (как и действовавшая ранее) Методика содержит серьезные методические недостатки и существенно ущемляет права и законные интересы организаций ВКХ.

1. Исчисление размера вреда в соответствии с Методикой носит компенсационный характер. Однако денежная компенсация негативного воздействия на окружающую среду уже нормативно предусмотрена Законом и Постановлением № 632. Данный вывод подтвержден п. 5 Определения Конституционного Суда РФ от 12 декабря 2002 г. № 284-О,⁹ где говорится, что «указанные платежи взимаются с хозяйствующего субъекта во исполнение им финансово-правовых обязательств (обязанностей), возникающих из осуществления такой деятельности, которая оказывает негативное (вредное) воздействие на окружающую среду, и представляют собой *форму возмещения экономического ущерба* от такого воздействия, производимого в пределах установленных нормативов, под контролем государства; по сути, они носят *компенсационный характер* и должны устанавливаться на основе *принципа эквивалентности*, исходя из вида и объема негативного воздействия на окружающую среду (в пределах допустимых нормативов), право на осуществление которого получает субъект платежа».

2. Основной финансовый риск зависит от наличия или отсутствия у организации ВКХ лимитов на сброс загрязняющих веществ в водные объекты («временно согласованных сбросов загрязняющих веществ»; далее — ВСС). При этом на сегодняшний день орган, обладающий полномочиями по установлению ВСС, отсутствует. Согласно письму Ростехнадзора (орган, который ранее выдавал ВСС) от 3 апреля 2009 г. № АФ-43/740 «Об установлении лимитов на сбросы»¹⁰ Ростехнадзор не обладает полномочиями по установлению лимитов на сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (водные объекты).

⁷ Российская газета. 2009. 24 июня. — Ранее применялась Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденная приказом МПР России от 30 марта 2007 г. № 71 (Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 28).

⁸ Взыскание Росприроднадзором 1 миллиона 200 тысяч рублей в качестве возмещения вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, с одного из абонентов ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» — ООО «Рамирент Машинери» в феврале 2009 г., является, скорее, исключением из общего правила, но, возможно, станет прецедентом.

⁹ СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Там же.

Таким образом, в настоящее время одно и то же нарушение, такое как сброс в водные объекты сточных вод с превышением установленных нормативов или лимитов сброса загрязняющих веществ, может «наказываться» трижды посредством:

- взимания платы за негативное воздействие на водные объекты, которая ежегодно индексируется в сторону увеличения и носит компенсационный характер;
- взыскания размера вреда, причиненного водному объекту, в соответствии с Методикой, которое также носит компенсационный характер;
- административных штрафов в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Для удаления загрязняющих веществ, содержащихся в сточных водах промышленных предприятий, на этих предприятиях должна быть предусмотрена *локальная очистка* с удалением загрязнений, характерных для данного производства. Сооружения по очистке сточных вод, эксплуатируемые организациями ВКХ, предназначены для приема бытовых сточных вод и не предназначены для приема загрязненных промышленными отходами сточных вод.

Данная позиция подтверждается Решением Верховного Суда РФ от 25 июня 2001 г. № ГКПИ 00-1448, где говорится, что «сооружения по очистке сточных вод, эксплуатируемые предприятиями водопроводно-канализационного хозяйства (ВКХ), предназначены для приема бытовых и сточных вод и не предназначены для приема загрязненных промышленными отходами сточных вод. Для удаления загрязняющих веществ, содержащихся в сточных водах промышленных предприятий, на этих предприятиях должна быть предусмотрена *локальная очистка* с удалением загрязнений, характерных для данного производства».

В соответствии с п. 6 Приложения № 3 к Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. (Хельсинкская конвенция) (Хельсинки, 9 апреля 1992 г.)¹¹ промышленные предприятия и другие точечные источники, подключенные к муниципальным очистным сооружениям, должны использовать наилучшую имеющуюся технологию для удаления вредных веществ, которые не могут быть обезврежены на муниципальных очистных сооружениях или которые могут нарушить технологические процессы на таких сооружениях. Кроме того, должны приниматься меры в соответствии с наилучшей природоохранной практикой.

Согласно положениям Рекомендации 28Е/5 Хельсинкской комиссии «Очистка городских сточных вод» (принятой 15 ноября 2007 г. в соответствии со ст. 20, п. 1 б Хельсинкской конвенции) «система канализации не должна разрушаться от воздействия на нее веществ, содержащихся в стоках от промышленных предприятий».

Таким образом, организации ВКХ считаются загрязнителями исключительно в силу несовершенства действующего законодательства.

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Следует отметить, что в соответствии с п. 1 ст. 3 Хельсинкской конвенции Стороны договорились, что они индивидуально или совместно принимают все надлежащие

¹¹ Россия одобрила Конвенцию (Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1202 (СЗ РФ. 1998. № 42. Ст. 5164). Конвенция вступила в силу для России 17 января 2000 г.

законодательные, административные или другие соответствующие меры для предотвращения и ликвидации загрязнения в целях содействия обеспечения экологического возрождения района Балтийского моря и сохранения его экологического баланса.

Таким образом, Российская Федерация как одна из Договаривающихся Сторон обязана в своих внутренних нормативных правовых актах закреплять нормы, направленные на реализацию указанных мер.

Представляется, что нормы, аналогичные содержащимся в Хельсинкской конвенции, должны закрепляться и в иных международных договорах и нормативных правовых актах РФ, исходя из принципа обеспечения интегрированного подхода к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности (ст. 3 Закона).

Подход, при котором сброс в системы коммунальной канализации загрязняющих веществ не считается негативным воздействием на окружающую среду, предполагает, что эти вещества теряются где-то в системах канализации или очищаются организациями ВКХ и не попадают в водные объекты, либо загрязнителями являются сами организации ВКХ.

Поэтому государство не контролирует сброс абонентами организаций ВКХ загрязняющих веществ в системы канализации, а за негативное воздействие на водные объекты вместо абонентов платят организации ВКХ, и уже их (а не абонентов) контролирует и наказывает государство.

В действительности такой ситуации быть не должно. Специфические загрязняющие вещества,¹² сбрасываемые абонентами в системы коммунальной канализации, не очищаются и не могут очищаться организациями ВКХ, так как их очистные сооружения предназначены для очистки только бытовых стоков. На очистных сооружениях организаций ВКХ задерживается лишь часть специфических загрязняющих веществ (в зависимости от вида вещества, типа систем канализации и их обеспеченности очистными сооружениями).

Так, Порядок взимания платы за прием (сброс) сточных вод и загрязняющих веществ в системы коммунальной канализации Санкт-Петербурга, утвержденный Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 19 октября 2004 г. № 1677,¹³ содержит показатели эффективности очистки (задержания) загрязняющих веществ на канализационных очистных сооружениях. Для сооружений биологической очистки указанные показатели варьируются от 14 до 95 % в зависимости от наименования загрязняющего вещества. Следовательно, остальные 5–86 % попадают в водные объекты и приводят к негативным изменениям качества воды в них. При этом канализационные очистные сооружения ГУП «Водоканал Санкт-Петербурга» являются одними из лучших в стране; показатели эффективности очистки (задержания) загрязняющих веществ на канализационных очистных сооружениях иных организаций ВКХ могут быть намного ниже.

Однако, как уже указывалось выше, на сегодняшний день сброс в системы коммунальной канализации загрязняющих веществ не считается негативным воздействием

¹² Все загрязняющие вещества, кроме загрязняющих веществ, характерных для бытового стока: БПК (биологическое потребление кислорода/биологическая потребность в кислороде), взвешенные вещества, общий азот и общий фосфор.

¹³ Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2004. № 11.

на водные объекты. Органы государственной власти не уполномочены осуществлять надзор и контроль за качеством сточных вод абонентов, сбрасываемых в системы коммунальной канализации. Сегодня нет никаких иных способов воздействия на абонентов — нарушителей нормативных требований к приему сточных вод в системы коммунальной канализации, кроме гражданско-правовых.

III. Предложения по совершенствованию действующего законодательства. В уже упоминавшейся Конвенции по защите морской среды района Балтийского моря 1992 г. (Хельсинкской конвенции) в ст. 3 закреплены в числе прочих следующие основополагающие принципы:

— *«загрязнитель платит»* (п. 4 ст. 3). Исходя из понятия «загрязнение окружающей среды», закрепленного в Законе, следует, что загрязнителем является лицо, в результате деятельности которого происходит поступление в окружающую среду вещества и (или) энергии, свойства, местоположение или количество которых оказывают негативное воздействие на окружающую среду;

— *«предупреждение загрязнения»* (принцип предупредительных действий), т. е. принятие превентивных мер в случае, когда имеется основание полагать, что вещества или энергия, внесенные прямо или косвенно в морскую среду, могут создать опасность для здоровья человека, нанести вред живым ресурсам и морским экосистемам и ущерб использованию моря для отдыха или препятствовать другим законным видам использования моря, *даже если отсутствует убедительное доказательство причинной связи между таким внесением и его воздействием* (п. 1 и 2 ст. 3).

Принципы «загрязнитель платит» и «предупреждение загрязнения» закреплены и во внутреннем законодательстве РФ. Так, «Экологическая доктрина Российской Федерации» (одобрена Распоряжением Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р¹⁴) в качестве одного из экономических и финансовых механизмов закрепляет реализацию в полной мере принципа «загрязнитель платит»; обеспечение зависимости размеров платы за выбросы и сбросы от их объема и опасности для окружающей среды и здоровья населения. При этом в «Экологической доктрине Российской Федерации» также говорится о необходимости разработки средств и методов предупреждения и ликвидации загрязнений.

В письме Роскоммунхоза от 21 июля 1993 г. № К-08-838/901 «О взимании платы с предприятий за превышение нормативов сброса производственных сточных вод в систему коммунальной канализации»¹⁵ сказано, что в настоящее время в развитых странах повсеместно на смену принципу «загрязнитель платит» приходит принцип «предупреждение загрязнения».

Представляется, однако, что целесообразно говорить не о смене одного принципа другим, а об одновременном существовании и последовательном применении двух указанных принципов. Безусловно, в первую очередь необходимо принимать все меры, направленные на предупреждение загрязнения. Однако, если загрязнение все-таки произошло, вступает в действие принцип «загрязнитель платит»: необходимо, во-первых, выявить *истинного* загрязнителя водного объекта (в результате деятельности которого произошел сброс загрязняющих веществ в водный объект), во-вторых — осуществить взимание с указанного лица соответствующей платы.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

¹⁵ СПС «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что Водный кодекс РФ также закрепил оба вышеуказанных принципа, установив в ст. 3, что водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются как на принципе платности использования водных объектов, так и на принципе экономического стимулирования охраны водных объектов.

Для эффективной реализации принципов «загрязнитель платит» и «предупреждения загрязнения» необходимо существующую ситуацию изменить следующим образом:

1) промышленные предприятия и другие абоненты организаций ВКХ должны быть признаны самостоятельными загрязнителями водных объектов и плательщиками платы за негативное воздействие на водные объекты;

2) государство должно взять на себя функции по контролю за сбросом абонентами загрязняющих веществ в водные объекты через системы коммунальной канализации.

Организации ВКХ не являются загрязнителями окружающей среды, они сами не производят загрязняющие вещества, а лишь оказывают услугу обществу по сбору, транспортировке и очистке сточных вод — это социальная составляющая любого населенного пункта Российской Федерации.

Следует на законодательном уровне признать, что организации ВКХ являются предприятиями, осуществляющими природоохранную деятельность, а не загрязнителями воды, и, соответственно, необходимо перенести основную ответственность на реальных загрязнителей водных объектов.

Изменения законодательства должны быть ориентированы на предотвращение загрязнения окружающей среды, а именно на выявление первопричин загрязнения и истинных виновных, а также принятие к ним действенных мер воздействия вплоть до приостановления хозяйственной деятельности. Как указывалось выше, согласно п. 2 ст. 3 Хельсинкской конвенции необходимо принятие превентивных мер, даже если отсутствует убедительное доказательство причинной связи между внесением веществ в водную (морскую) среду и его воздействием.

Организации ВКХ должны нести ответственность и платить за негативное воздействие только при сбросе загрязняющих веществ, очистка которых предусмотрена проектной документацией (проектными параметрами очистки) канализационных очистных сооружений данной организации ВКХ (к примеру, на коммунальных сооружениях биологической очистки по 4 показателям: БПК, взвешенные вещества, общий азот и общий фосфор).

Кроме того, необходимо защищать специально отчисляемые в виде платы за сбросы загрязняющих веществ в водные объекты средства (которые не являются налоговыми платежами) от «растворения» их в федеральном и региональных бюджетах, гарантировать целевое использование этих средств на финансирование мероприятий по охране водных объектов.

Это возможно, к примеру, через механизм субсидий (субвенций) или путем восстановления Федерального экологического фонда, ликвидированного Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 721¹⁶.

Председатель Комитета по экологии Государственной Думы России А. Н. Грешневиков в 2004 г. в одном из интервью¹⁷ согласился с тем, что Федеральный экологический

¹⁶ СЗ РФ. 2001. № 43. Ст. 4116.

¹⁷ http://www.bellona.ru/russian_import_area/international/russia/envirorights/32772.

фонд был ликвидирован необдуманно и его необходимо возродить, так как Фонд выполнял свою роль — финансирование природоохранных мероприятий и программ, а его ликвидация подорвала экономический механизм государственного регулирования природопользования. «Из-за ликвидации ФЭФ под угрозой оказалось и выполнение международных обязательств России по охране окружающей среды, поскольку резко сократилось финансирование экологических программ. Затруднено использование части внешнего долга России в обмен на финансирование природоохранных проектов на нашей территории», — также заявил А. Н. Грешневиков.

Следует согласиться с мнением о целесообразности восстановления Федерального экологического фонда. Данный Фонд действовал в РФ длительное время (с 1992 по 2001 г.),¹⁸ в его деятельности были как положительные, так и негативные моменты. К последним принято относить злоупотребления и нецелевое расходование средств Фонда.

Однако указанные негативные проявления возможны и при прямом расходовании денежных средств непосредственно из бюджета. Для решения этой проблемы необходимо более эффективное применение всех мер ответственности, в том числе в рамках действующего уголовного законодательства.

Сама идея создания и деятельности фондов как самостоятельных организаций себя не дискредитировала. В настоящее время в РФ предусмотрена деятельность, к примеру, государственных внебюджетных фондов (в соответствии с Бюджетным и Налоговым кодексами РФ) — Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства и иных фондов. Этим государство признает, что прямое расходование денежных средств непосредственно из бюджета не всегда является эффективным. Оптимальным является сочетание двух механизмов — выделения субсидий и распределения средств через специально созданный фонд.

Для реализации указанных предложений необходимо в первую очередь внести изменения в Закон и либо принять Постановление Правительства РФ «О плате за негативное воздействие на водные объекты»,¹⁹ либо внести соответствующие изменения в Постановление № 632.

Можно поддержать мнение Н. В. Кичигина, который говорит о юридическом парадоксе: экономический механизм охраны окружающей среды нуждается в дальнейшем законодательном регулировании и детализации, однако специальные законы в этой сфере не принимаются. Автор полагает, что в такой ситуации следует рассмотреть возможность отказа от попыток принятия чисто экологических законов и вносить изменения в действующее законодательство (причем не только в экологическое).²⁰

¹⁸ Первоначально создание внебюджетного экологического фонда было предусмотрено Постановлением Совета Министров РСФСР от 18 марта 1988 г. № 93 «О коренной перестройке дела охраны природы в РСФСР» (СЗ РСФСР. 1988. Т. 4. С. 6-1). В его исполнение в 1990 г. был основан Экологический фонд при Государственном комитете РСФСР по экологии и природопользованию. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» среди источников финансирования экологических программ и мероприятий выделял в том числе экологические фонды. Постановлением Правительства РФ от 29 июня 1992 г. № 442 было утверждено Положение о Федеральном экологическом фонде Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Пояснения по вопросу о принятии данного Постановления см. в разделе I.

²⁰ Кичигин Н. В. Законодательное обеспечение экономического механизма охраны окружающей среды // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 46.

Сброс абонентами в системы коммунальной канализации специфических загрязняющих веществ должен признаваться негативным воздействием на водные объекты. При этом абоненты обязаны вносить в бюджет соответствующую плату за негативное (вредное) воздействие на окружающую среду. Так как (о чем уже говорилось выше) часть специфических загрязняющих веществ задерживается на очистных сооружениях, не доходя до водного объекта, и данное соотношение можно установить, абонент должен перечислять в бюджет не 100 % платы за негативное воздействие: *определенную долю от платы за негативное воздействие абонент должен отчислять организации ВКХ.*

Часть загрязняющих веществ не просто задерживается на очистных сооружениях, но и влияет на режим работы сетей и сооружений канализации. Сбрасывая в системы канализации такие вещества, абоненты должны дополнительно (помимо указанной выше доли отчислений) компенсировать организациям ВКХ стоимость затрат на устранение влияния загрязняющих веществ на режим работы сетей и сооружений канализации. Размеры такой компенсации могут определять органы власти субъектов РФ путем разработки Методик расчета платы за сброс в системы коммунальной канализации загрязняющих веществ, влияющих на режим работы сетей и сооружений канализации.

Следует отметить, что на сегодняшний день нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ в системы коммунальной канализации на федеральном уровне нормативно не закреплены. Методические рекомендации по расчету количества и качества принимаемых сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации населенных пунктов, утвержденные Приказом Госстроя России от 6 апреля 2001 г. № 75,²¹ не зарегистрированы в Минюсте РФ и не имеют статуса нормативного правового акта. Необходимо указанные нормативы закрепить на федеральном уровне нормативным правовым актом.

Для стимулирования локальной очистки абонентами специфических загрязняющих веществ следует в целом существенно повысить размер платы за негативное воздействие на окружающую среду, предусмотрев при этом объективный механизм индексации размера платы и четкое разграничение ответственности за сброс загрязняющих веществ в водные объекты между организациями ВКХ и их абонентами.

Однако в настоящее время, к сожалению, происходящие в законодательстве изменения и рассматриваемые проекты нормативных правовых актов направлены лишь на механическое ужесточение санкций.

а) Так, в течение 2008 г. Министерством природных ресурсов РФ был подготовлен и внесен на рассмотрение в Правительство РФ проект Постановления Правительства РФ «О мерах по улучшению качества сточных вод», которым предусматривались существенное увеличение платы за сверхнормативный сброс загрязняющих веществ в водные объекты (в 5 раз с 1 января 2010 г. и в 28 раз с 1 января 2015 г.), отмена института установления водопользователям ВСС на период реализации водоохраных мероприятий, отмена полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ по понижению размера платы за загрязнение окружающей природной среды или освобождения от нее отдельных организаций.

В настоящее время процедура согласования проекта Постановления в федеральных органах исполнительной власти прекращена.

²¹ СПС «КонсультантПлюс».

б) Согласно ст. 14 Закона в перечень методов экономического регулирования в области охраны окружающей среды входит в том числе «предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий, нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации».

В соответствии со ст. 17 Закона:

— предпринимательская деятельность, осуществляемая в целях охраны окружающей среды, поддерживается государством;

— государственная поддержка предпринимательской деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, осуществляется посредством установления налоговых и иных льгот в соответствии с законодательством.

Подпунктом «б» п. 4 Постановления № 632 было предусмотрено, что органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономных образований по согласованию с территориальными органами Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации и Государственного комитета санитарно-эпидемиологического надзора могут понижать размеры платы за загрязнение окружающей природной среды или освобождать от нее отдельные организации социальной и культурной сферы, а также организации, финансируемые из федерального бюджета Российской Федерации, бюджетов субъектов Российской Федерации.

В Санкт-Петербурге, например, был установлен предельный размер платы за сброс загрязняющих веществ в водные объекты сверх предельно допустимых нормативов и размещение осадков сточных вод — 7 % от прибыли по основной деятельности за услуги по канализации, остающейся в распоряжении Предприятия (п. 7 распоряжения губернатора Санкт-Петербурга от 21 октября 1996 г. № 316-р «О взимании платы за сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации Санкт-Петербурга»).

Однако в соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П по делу о проверке конституционности положения подп. «б» п. 4 Постановления Правительства РФ «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»²² положения подп. «б» п. 4 Постановления № 632 признаны не соответствующими Конституции РФ. Конституционный Суд РФ постановил, что вышеназванная норма утратила юридическую силу 1 января 2010 г.

в) В настоящее время в Государственной Думе на рассмотрении находится проект Федерального закона № 218438-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам усиления ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды», а Министерством природных ресурсов и экологии РФ разработан проект Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий).

Общее у законопроектов то, что они предлагают отменить в качестве одного из признаков «вреда окружающей среде» повлечение за собой деградации естественных

²² СПС «КонсультантПлюс».

экологических систем и истощения природных ресурсов. Кроме того, проект Министерства природных ресурсов и экологии РФ (в одной из версий) предлагал также отменить возможность установления ВСС.²³

Данные предложения законопроектов существенно нарушают права и законные интересы организаций ВКХ как одних из основных водопользователей, так как в связи с отсутствием до настоящего времени нормативов допустимого воздействия на водные объекты и технических регламентов в области водоотведения нормирование качества сточных вод в РФ осуществляется на основании нормативов качества окружающей среды — предельно допустимых концентраций (ПДК) для водных объектов рыбохозяйственного значения, что предполагает очень жесткие требования к качеству сточных вод, сбрасываемых в водные объекты.

В таких условиях от необходимости возмещения вреда не застрахованы даже организации ВКХ, обладающие самыми современными очистными сооружениями, отвечающими мировому уровню, но не способные обеспечить рыбохозяйственные ПДК, применяемые в РФ при нормировании качества сточных вод.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым понятие «вреда окружающей среде» (абзац 35 ст. 1 Закона) либо сохранить в действующей редакции, либо изложить в следующей редакции: «вред окружающей среде — негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения **либо изъятия компонентов природной среды, превышающего нормативы допустимого воздействия на окружающую среду или требования технических регламентов, повлекшего в результате деградацию и разрушение естественных экологических систем и истощение природных ресурсов**».

Кроме того, законопроектом № 218438-5 предлагается изложить п. 1 ст. 77 Закона в следующей редакции:

«1. Юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством».

При этом согласно действующей редакции п. 1 ст. 77 Закона юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством только в случае нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

²³ Как отмечает Д. Г. Хасанов, в науке не сложилось однозначного отношения к лимитам на выбросы и сбросы загрязняющих веществ. Так, проф. В. В. Петров считал установление лимитов на выбросы и (или) сбросы противоправным явлением, так как они снижают ответственность предприятия за загрязнение окружающей среды и вред здоровью человека. Однако необходимость установления лимитов порой объясняется в юридической литературе: 1) технологическими особенностями промышленных предприятий, осуществляющих выбросы и (или) сбросы загрязняющих веществ; 2) жесткостью нормативов в области охраны окружающей среды (прежде всего, нормативов предельно допустимых концентраций).

Не углубляясь здесь в дискуссию по этому вопросу, Д. Г. Хасанов замечает, что, как бы то ни было, установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду необходимо рассматривать если и не как противоправное поведение, то как меру, вынужденную крайней необходимостью и применяемую в исключительных предусмотренных законом случаях с учетом тщательного анализа финансово-технических возможностей субъектов хозяйственной и иной деятельности, а также социальных потребностей в результате этой деятельности. Целесообразным представляется, например, установление в законодательстве перечня видов деятельности, по которым допускается установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ (Хасанов Д. Г. Природопользование и негативное воздействие на окружающую среду: проблема соотношения понятий // Экологическое право. 2008. № 3. С. 17).

С последним утверждением Д. Г. Хасанова можно согласиться, предложив в качестве одного из видов деятельности, по которым возможно установление ВСС, закрепить сброс загрязняющих веществ в водные объекты организациями ВКХ.

Необходимо сохранить действующую формулировку п. 1 ст. 77 Закона.

Данное предложение обусловлено следующим:

1. По общему правилу, подлежит возмещению в полном объеме только тот вред, который причинен **при наличии вины** причинителя вреда (кроме исключений из этого правила, установленных законом: *причинение вреда источником повышенной опасности; причинение вреда правомерными действиями в установленных законом случаях*).

При этом законодатель традиционно связывает возможность установления таких исключений не с объектом, которому причинен вред (*жизнь или здоровье гражданина, имущество, окружающая среда*), а с субъектом, причинившим вред, или характером деятельности причинителя вреда — вред, причиненный деятельностью, связанной с повышенной опасностью для окружающих; вред, причиненный гражданину в результате незаконного осуждения, незаконного привлечения к уголовной ответственности, и т. п.

В случае принятия законопроекта № 218438-5 возникает следующая ситуация: вред, причиненный жизни или здоровью гражданина, должен быть возмещен только при наличии вины причинителя вреда (в том числе в случае нарушения причинителем вреда действующего законодательства РФ (совершения правонарушений)) (за исключением вышеуказанных случаев), а вред, причиненный окружающей среде (согласно законопроекту № 218438-5), должен быть возмещен в любом случае.

Учитывая вышеизложенное, данное предложение законопроекта противоречит:

— ст. 2 Конституции РФ, согласно которой «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». В отношении окружающей среды (как важной, но не высшей ценности) не может быть установлена защита большая, чем в отношении высшей ценности — человека;

— общему принципу возмещения вреда, установленному ГК РФ, согласно которому подлежит возмещению в полном объеме только тот вред, который причинен **при наличии вины** причинителя вреда (в том числе в случае нарушения причинителем вреда действующего законодательства РФ (совершения правонарушений)).

2. В случае принятия Законопроекта возникнет как внутреннее противоречие в Законе, так и противоречие между п. 1 ст. 77 Закона (в новой редакции) и иными федеральными законами.

Так, согласно ст. 75 Закона все виды ответственности (в том числе и имущественная) устанавливаются за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды.

В ст. 78 Закона также говорится о том, что компенсация вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется добровольно либо по решению суда или арбитражного суда.

Статья 79 Закона содержит норму о возмещении вреда, причиненного здоровью и имуществу граждан в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Федеральные законы, регулирующие правоотношения в сфере пользования отдельными компонентами природной среды, также закрепляют нормы о возмещении вреда только вследствие нарушения законодательства:

— статья 69 Водного кодекса РФ: «Возмещение вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства». «Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам *вследствие нарушения водного законодательства*, утверждается в порядке, установленном Правительством РФ»;

— статья 76 Земельного кодекса РФ: «Юридические лица, граждане обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений»;

— статья 100 Лесного кодекса РФ: «Возмещение вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства». «Таксы и методики исчисления размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства, утверждаются Правительством РФ»;

— статья 31 ФЗ от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»²⁴: «Лица, виновные в нарушении законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха, несут уголовную, административную и иную ответственность в соответствии с законодательством РФ».

Следует отметить, что одним из общеправовых принципов разрешения коллизий между правовыми нормами является *приоритет специальной нормы перед общей*. В рассматриваемом случае нормы федеральных законов, регулирующих правоотношения в сфере пользования отдельными компонентами природной среды (*специальные нормы*), будут иметь приоритет перед нормами ФЗ «Об охране окружающей среды» (*общей нормой*).

Судебная практика при исследовании данного вопроса также дала четкий ответ. В соответствии с п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 «О практике применения судами законодательства об ответственности за экологические правонарушения»²⁵ (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 6 февраля 2007 г. № 7²⁶) вред, причиненный нарушением экологического законодательства, в соответствии со ст. 1064 ГК РФ и ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды» подлежит возмещению виновным лицом в полном объеме независимо от того, причинен ли вред в результате умышленных действий (бездействия) или по неосторожности.

Таким образом, реализация Постановления Конституционного Суда РФ от 14 мая 2009 г. № 8-П, принятие хотя бы одного из указанных законопроектов, очевидно, будут способствовать увеличению доходов бюджета.

Однако в силу отсутствия механизма использования средств бюджета на финансирование мероприятий по охране окружающей среды (аналогичного имеющемуся в Санкт-Петербурге в отношении средств от взимания платы с абонентов за временные условия приема загрязняющих веществ и сверхнормативный сброс сточных вод и загрязняющих веществ в системы канализации Санкт-Петербурга) не менее очевидно, что эти денежные средства не будут использоваться на финансирование водоохраных работ и мероприятий в должной мере.

Представляется, что отмена возможности установления ВСС, предельного размера платы за загрязнение окружающей среды, существенное увеличение размера платы за негативное воздействие и размера административных штрафов, применение Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, и иные меры, направленные на ужесточение ответственности за загрязнение водных объектов, в отношении организаций ВКХ допустимы только в случае и после признания негативным воздействием на водные объекты сброса абонентами в системы коммунальной канализации специфических загрязняющих веществ.

²⁴ СЗ РФ. 03.05.1999. № 18. Ст. 2222.

²⁵ Российская газета. № 223. 24.11.1998.

²⁶ Бюллетень Верховного Суда РФ. № 5. Май 2007.

В случае приравнивания сброса загрязняющих веществ в системы коммунальной канализации к негативному воздействию на водные объекты указанный сброс будет контролировать уже государство, с возможностью применения к загрязнителям мер не только гражданско-правового, но и административного и даже уголовного воздействия. При этом организации ВКХ могут привлекаться контролирующими органами для осуществления действий, связанных с государственным контролем за качеством сточных вод абонентов (к примеру, по возмездному договору и в соответствии с законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд).

Реализация данных предложений возможна в том числе в рамках Федеральной целевой программы «Чистая вода», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2010 г. № 1092.²⁷

²⁷ СЗ РФ. 2011. № 4. Ст. 603.