

СУДЕБНАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И КАЗАХСТАНА:
ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ СПОРЫ
И НОРМАТИВНО-ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЕ
МЕХАНИЗМЫ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

© 2022 г. Е. А. Инамова^{1, 2, *}, С. А. Семикина^{2, **}, А. Н. Юсупова^{2, ***}

¹Саратовский национальный исследовательский государственный
университет им. Н.Г. Чернышевского

²Саратовская государственная академия права

*E-mail: elena-1600@mail.ru

**E-mail: svetlanasemikina@rambler.ru

***E-mail: asiya.yusupova@mail.ru

Поступила в редакцию 28.04.2021 г.

Аннотация. В статье анализируется законодательство Российской Федерации и Республики Казахстан в области охраны окружающей среды, а также рассмотрение экологических споров судами общей юрисдикции и арбитражными судами Российской Федерации в аспекте судебной политики. Дан анализ понятия «вред окружающей среде», предусмотренного в законодательстве Российской Федерации и Директиве Европейского Союза.

Авторами обращается внимание на то, что в Российской Федерации в 2020 г. возможно введение экологического налога, сборы от которого будут направлены на поддержание экопрограмм.

На основании Экологического кодекса Республики Казахстан рассматривается изменение законодательства по вопросам хранения, размещения, переработки и захоронения отходов. Отмечается, что в 2011 г. термин «размещение отходов» был заменен на термин «места временного хранения отходов», что внесло ясность в судебную практику. Проведена наглядная параллель между этими терминами путем приведения конкретного примера из материалов судебной практики.

Уделяется внимание Правилам экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды, в которых отсутствует четкое определение критериев, устанавливающих факт загрязнения природного объекта. Согласно этим Правилам, вред окружающей среде имеет субъективную природу и не связан с деградацией объекта. Затрагивается спорный вопрос о соблюдении принципов равноправия и состязательности сторон при рассмотрении споров о возмещении вреда окружающей среде.

Авторы приходят к выводу о том, что компетентное рассмотрение и защита прав в области охраны окружающей среды во многом зависит от грамотной выработки и системности судебной политики.

Ключевые слова: окружающая среда, экопрограмма, судебная политика, судебные органы, Евразийский экономический союз, экологические правонарушения, восстановительные мероприятия, гражданско-правовая ответственность.

Цитирование: Инамова Е.А., Семикина С.А., Юсупова А.Н. Судебная политика России и Казахстана: экологические споры и нормативно-правоприменительные механизмы их разрешения // Государство и право. 2022. № 4. С. 143–153.

DOI: 10.31857/S102694520019560-7

JUDICIAL POLICY OF RUSSIA AND KAZAKHSTAN: ENVIRONMENTAL DISPUTES AND REGULATORY AND LAW ENFORCEMENT MECHANISMS FOR THEIR RESOLUTION

© 2022 E. A. Inamova^{1, 2, *}, S. A. Semikina^{2, **}, A. N. Yusupova^{2, ***}

¹*Chernyshevsky Saratov National Research State University*

²*Saratov State Law Academy*

*E-mail: elena-1600@mail.ru

**E-mail: svetlanasemikina@rambler.ru

***E-mail: asiya.yusupova@mail.ru

Received 28.04.2021

Abstract. The article is dedicated to the analysis of the legislation of the Russian Federation and Republic of Kazakhstan in the sphere of environmental protection. The authors also describe the consideration of ecological disputes by courts of general jurisdiction and arbitrary courts of the Russian Federation in terms of judicial policy. The term of “harm inflicted upon the environment” prescribed by legislation of the Russian Federation and European Unity Directive, is analyzed.

The authors pay attention to the fact that in the Russian Federation in 2020 it is possible that environmental tax will be introduced. Fees from this tax will be used to support eco-programs.

Basing upon the Environmental Code of the Republic of Kazakhstan the authors explain changes in legislation which concern storage, placing, conversion, and burial of waste. It is noted that in 2011 the term of “placing of waste” was substituted by the term of “temporary waste storage facility” which brought particular clarity into judicial practice. The authors make demonstrative parallel between these terms by means of particular example from the materials of judicial practice.

Attention is paid also to the Rules for the economic evaluation of damage from environmental pollution which don't contain clear definition of criteria establishing the fact of natural object pollution. According to these rules harm inflicted upon the environment is subjective by nature and doesn't deal with degradation of the objects. The authors of the article touch the disputable issue of respecting principles of equality and adversarial character of the parties when dealing with disputes about compensation for environmental damage.

The authors conclude that qualified consideration and protection of rights in the sphere of environmental protection mostly depend on competent development and systematic character of judicial policy.

Key words: environment, eco-program, judicial policy, judicial bodies, Eurasian Economic Unity, ecological breaches, remedial measures, civil and legal responsibility.

For citation: Inamova, E.A., S.A. Semikina, S.A., Yusupova, A.N. (2022). Judicial policy of Russia and Kazakhstan: environmental disputes and regulatory and law enforcement mechanisms for their resolution // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 143–153.

Значительная роль в государствах Евразийского экономического союза (Россия, Беларусь, Армения, Кыргызстан, Казахстан) принадлежит судебной политике. Осуществление судебной реформы, совершенствование и реализация механизма судебной защиты, укрепление органов судебной власти, развитие всех аспектов судебной деятельности делают востребованной и необходимой реализацию судебной политики в каждом правовом государстве.

Обратим внимание на основные аспекты реализации судебной политики на примере экологических споров в Российской Федерации и Республике Казахстан.

В настоящее время сложилась довольно разветвленная сеть международных организаций,

которые в той или иной мере занимаются экологической проблемой. Как отмечалось на 64-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций в сентябре 2009 г., межправительственных экологических организаций на сегодняшний день около 60¹. Помимо этого, вопросы охраны окружающей среды рассматриваются на саммитах АСЕАН (Ассоциация государств Юго-Восточной Азии) – высшем политическом органе организации. АСЕАН провозгласила в п. 9 ст. 1 Устава 2008 г.: способствовать устойчивому развитию

¹ См.: Speech delivered by H. E. Mr. Nicolas Sarkozy, President of the French Republic, New York, 23rd September 2009. URL: www.un.org/ga/64/generaldebate/index.shtml (дата обращения: 14.04.2021).

с целью защиты окружающей среды региона, эффективно использованию природных ресурсов, сохранению культурного наследия и высокого уровня жизни народов².

Таким образом, можно полагать, что охрана окружающей среды становится важным, неотъемлемым, первостепенным условием любой эколого-хозяйственной деятельности, т.е. экономическое развитие государства должно быть «экологически безопасным».

Российские и зарубежные ученые не подвергают сомнению тот факт, что окружающая среда – это объект общественных интересов, публичное благо³. М.М. Бринчук считает природу общественным достоянием, общим благом⁴, с чем нельзя не согласиться.

Важно отметить, что сочетание экономического роста и обеспечения благоприятной окружающей среды есть исходное начало стратегии устойчивого развития, выработанной международным сообществом.

Общая характеристика судебной политики Российской Федерации, Республики Казахстан в сфере экологии

Все большее значение приобретает «фактор экономической эффективности любой деятельности, так и или иначе направленной на “оздоровление” окружающей среды и рационализацию использования природных ресурсов, для чего внедряются новые безотходные, малоотходные, ресурсосберегающие технологии, современные очистные сооружения и т.д.»⁵.

Возвращаясь к аспектам судебной политики, следует подчеркнуть, что в России подобную политику в сфере судопроизводства формируют судебные акты вышестоящих судебных органов, в частности постановления Пленума Верховного Суда РФ. Они играют значимую роль при рассмотрении экологических споров и вынесении судебных актов арбитражными судами и судами общей юрисдикции.

Так, в п. 25 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства

о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» говорится: «Суды вправе принять решение об ограничении или приостановлении деятельности, осуществляемой с нарушением природоохранных требований, в случаях, когда допущенные нарушения имеют устранимый характер (например, сброс сточных вод с превышением нормативов содержания вредных веществ или выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в отсутствие необходимого разрешения). Принимая решение, суд должен указать обстоятельства, с наступлением которых связывается возможность возобновления такой деятельности в будущем (например, получение положительного заключения экологической экспертизы, ввод в эксплуатацию очистных сооружений, получение разрешения на выбросы загрязняющих веществ), а также срок, в течение которого необходимо устранить допущенные нарушения (часть 2 статьи 206 ГПК РФ, части 1, 2 статьи 174 АПК РФ). Неустранение нарушения в установленный срок может являться основанием для обращения в суд с требованием о прекращении соответствующей деятельности»⁶.

В п. 26 этого же постановления предусмотрено, что «если допущенные нарушения законодательства в области охраны окружающей среды носят неустранимый характер, суд вправе обязать ответчика прекратить соответствующую деятельность (например, при размещении отходов производства и потребления на объектах, не подлежащих внесению в государственный реестр объектов размещения отходов). При отсутствии в деле доказательств, свидетельствующих о наличии достаточных оснований для прекращения деятельности ответчика, осуществляемой с нарушением природоохранного законодательства, суд, учитывая наличие публичного интереса в обеспечении экологической безопасности и сохранении благоприятной окружающей среды, вправе вынести на обсуждение лиц, участвующих в деле, вопрос об ограничении или приостановлении такой деятельности (статья 56 ГПК РФ, статья 65 АПК РФ)».

В продолжение дискуссии относительно вопросов охраны окружающей среды отметим, что Президентом Республики Казахстан на заседании Генеральной Ассамблеи ООН в сентябре 2012 г. была выдвинута Глобальная международная программа «Зеленый мост», поддержанная членами Европейской конференции министров по окружающей среде и развитию, экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана, Европейской экономической комиссией ООН и другими международными организациями.

² См.: *Нуеен Куанг Т.* АСЕАН: экология, политика, международное право. М., 2013.

³ См.: *Бринчук М.М.* Природа – публичное благо // Государство и право. 2013. № 8. С. 15–26; *Тихомиров Ю.А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 3–12.

⁴ См.: *Бринчук М.М.* Природа – достояние общества // Вестник МИТХТ. Сер. «Социально-гуманитарные науки и экология». 2015. № 1. С. 41–45.

⁵ *Рахымгожина У.Н.* Экологические споры: практика и проблемы правового регулирования. URL: <https://www.zakon.kz/4592213-jekologicheskie-sporu-praktika-i.html> (дата обращения: 14.04.2021).

⁶ См.: Росс. газ. 2017. 11 дек.

Кроме этого в Послании Президента Республики Казахстан «Стратегия «Казахстан-2050» отмечено: «Необходимо внедрить принципиально новую систему управления природными ресурсами... К 2025 году мы должны полностью обеспечить собственный рынок горюче-смазочными материалами в соответствии с новыми стандартами экологичности. Все добывающие предприятия должны внедрять только экологически безвредные производства»⁷.

Однако предусмотренные действующим Экологическим кодексом Республики Казахстан от 9 января 2007 г. № 212-III ЗРК меры стимулирования так и остаются невостребованными по причине отсутствия в законодательстве необходимых норм, устанавливающих конкретные способы их реализации⁸.

В законодательстве Российской Федерации установлены тарифы за загрязнение окружающей среды (постановление Правительства РФ от 13.09.2016 г. № 913 «О ставках платы за негативное воздействие на окружающую среду и дополнительных коэффициентах»⁹), но тем самым отсутствуют т.н. «зеленые» налоги, существующие в развитых европейских государствах, поддержка предпринимательской, инновационной деятельности, направленной на охрану окружающей среды, и другие механизмы, стимулирующие субъектов предпринимательской деятельности сокращать количество образуемых отходов, выбросов и сбросов в окружающую среду и вовлекать отходы производства в повторное использование, т.е. способы экономического стимулирования охраны окружающей среды предприятиями.

Вместе с тем предпринимаются попытки введения в Российской Федерации с 2020 г. экологического налога (проект федерального закона «О внесении изменений части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации»¹⁰). «Он призван заменить действующую плату за негативное воздействие на окружающую среду. Появление нового налога не предполагает увеличения ставок платежей, однако должно сильно ужесточить режим уплаты и, видимо, его фактические сборы. Бизнес, Министерство природы РФ и эксперты считают, что в текущем виде проект может лишить регионы поступлений, которые сейчас расходуются ими на компенсацию ущерба среде. Министерство финансов РФ, в свою очередь, указывает на то, что

федеральный бюджет уже сейчас расходует на экопрограммы средства налогоплательщиков»¹¹.

Практика использования экологического законодательства в Республике Казахстан

В качестве примера можно привести наглядное дело по иску Департамента экологии к ТОО «М» о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде, за несанкционированное размещение отходов производства и потребление на территории предприятия, не имея на это специального разрешения на эмиссии, что, по их мнению, является нарушением п. 2 ст. 288 Экологического кодекса РК.

Судом было установлено, что отходы приобретались ответчиком у третьих лиц для последующей переработки и использовались им в производственной деятельности как вторичное сырье для производства строительных материалов. Из заключения государственной экологической экспертизы на оценку воздействия на окружающую среду площадки для сортировки и подготовки промышленных отходов к утилизации следовало, что предприятие занимается заготовкой, хранением, подготовкой к переработке и реализации черных металлов, а также выполнением работ и услуг, связанных с сортировкой и подготовкой промышленных отходов к утилизации. Площадка для сортировки и подготовки промышленных отходов к утилизации свободна от застройки, спланирована, почвенно-плодородный слой отсутствует, т.к. территория освоена ранее.

Согласно п. 1 ст. 297 Экологического кодекса РК осуществляется стимулирование мероприятий по утилизации отходов и уменьшению объемов их образования и снижению уровня опасности субъектов хозяйственной деятельности, которые внедряют технологии, направленные на уменьшение объемов образования отходов, будут утилизировать отходы в процессе производства продукции (выполнение работ, оказание услуг), осуществляют их сбор и заготовку, строительство предприятий и цехов, а также организуют производство оборудования для утилизации отходов, принимают паевое участие в финансировании мероприятий по утилизации отходов и уменьшению объемов их образования.

Суд посчитал, что в данном случае деятельность ТОО направлена именно на утилизацию отходов и уменьшение объемов их образования, для чего им была внедрена технология переработки производственных отходов ряда металлургических предприятий для производства строительных материалов. Следовательно, отходы, приобретенные ТОО у третьих лиц, не утратили полностью свои потребительские качества, соответственно

⁷ URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31305418#pos=225;-52 (дата обращения: 14.04.2021).

⁸ См.: URL: <http://ecogofond.kz/2018/08/01/31463> (дата обращения: 14.04.2021).

⁹ См.: СЗ РФ. 2016. № 38, ст. 5560.

¹⁰ См.: URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=83016> (дата обращения: 14.04.2021).

¹¹ Шаповалов Алексей, Никитина Ольга, Бутрин Дмитрий. Чистой воды налог. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3713186> (дата обращения: 14.04.2021).

после обращения в установленном законодательством порядке в собственность не относятся к отходам и рассматриваются как материалы (вторичное сырье).

Таким образом, ТОО не размещает отходы производства, а использует их в качестве вторичного сырья для производства строительных материалов.

В соответствии с приказом Министра охраны окружающей среды Республики Казахстан от 12 июня 2013 г. № 162-п «Об утверждении Типового перечня мероприятий по охране окружающей среды»¹² предусмотрены различного рода мероприятия: по охране воздушного бассейна; по охране и рациональному использованию водных ресурсов; по охране от воздействия на прибрежные и водные экосистемы; по охране земельных ресурсов; по охране и рациональному использованию недр; по охране флоры и фауны; по обращению с отходами производства и потребления; по радиационной, биологической и химической безопасности; по внедрению систем управления и наилучших безопасных технологий; по научно-исследовательским, изыскательским и другим разработкам; по экологическому просвещению и пропаганде.

Согласно ст. 96 Экологического кодекса РК «мероприятием по охране окружающей среды выступает комплекс технологических, технических, организационных, социальных и экономических мер, направленных на охрану окружающей среды и улучшение ее качества. К мероприятиям по охране окружающей среды относятся следующие:

1) направленные на обеспечение экологической безопасности;

2) улучшающие состояние компонентов окружающей среды посредством повышения качественных характеристик окружающей среды;

3) способствующие стабилизации и улучшению состояния экологических систем, сохранению биологического разнообразия, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов;

4) предупреждающие и предотвращающие нанесение ущерба окружающей среде и здоровью населения;

4–1) направленные на обеспечение безопасного управления опасными химическими веществами, включая стойкие органические загрязнители;

5) совершенствующие методы и технологии, направленные на охрану окружающей среды, рациональное природопользование и внедрение

международных стандартов управления охраной окружающей среды;

6) развивающие производственный экологический контроль;

7) формирующие информационные системы в области охраны окружающей среды и способствующие предоставлению экологической информации;

8) способствующие пропаганде экологических знаний, экологическому образованию и просвещению для устойчивого развития;

9) направленные на сокращение объемов выбросов парниковых газов и (или) увеличение поглощения парниковых газов»¹³.

Наряду с этим к таким мероприятиям могут быть отнесены инвестиционные экологические проекты.

По смыслу п. 1 ст. 288 Экологического кодекса РК физические и юридические лица, в процессе хозяйственной деятельности которых образуются отходы, обязаны предусмотреть меры безопасного обращения с ними, соблюдать экологические и санитарно-эпидемиологические требования и выполнять мероприятия по их утилизации, обезвреживанию и безопасному удалению.

В соответствии с п. 3 ст. 288 Экологического кодекса РК «места временного хранения отходов предназначены для безопасного хранения отходов в срок не более трех лет до их восстановления или переработки или не более одного года до их захоронения». В данный пункт были внесены изменения в соответствии с Законом РК от 3 декабря 2011 г. № 505-IV. В прежней редакции использовался термин «места размещения отходов».

Безусловно, указанные изменения внесли ясность в судебную практику, поскольку «размещение отходов» и «временное хранение отходов» являются разными понятиями. Так, согласно п. 27 и 29 ст. 1 Экологического кодекса РК «размещение отходов – хранение или захоронение отходов производства и потребления, а хранение отходов – складирование отходов в специально установленных местах для последующей утилизации, переработки и (или) удаления».

Тем не менее понятие «ущерб окружающей среде» как вред, причиненный природной среде и здоровью населения, а также сопряженные с этим вредом убытки однозначно в Кодексе не раскрыты.

В соответствии с п. 42 ст. 1 Экологического кодекса РК ущерб окружающей среде проявляется

¹² См.: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1300008559> (дата обращения: 14.04.2021).

¹³ См.: Экологический кодекс Республики Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593&doc_id2=30085593#pos=157;-148&pos2=2360;-108 (дата обращения: 14.04.2021).

в загрязнении окружающей среды или изъятии природных ресурсов свыше установленных нормативов, вызвавшем или вызывающем деградацию и истощение природных ресурсов или гибель живых организмов. Таким образом, факт причинения вреда окружающей среде характеризуется квалифицирующим признаком, а именно наступившими последствиями в виде деградации естественных экологических систем и истощения природных ресурсов.

Однако вид и форма деградации конкретных объектов в законе не определены, в связи с чем невозможно установить событие причинения вреда и объективно оценить наступившие в результате этого негативные последствия.

Возникающая неопределенность порождает многочисленные споры о том, по каким критериям следует устанавливать факт причинения вреда окружающей среде при решении вопроса о его возмещении, что подтверждается сложившейся судебной практикой.

Требования о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, должны быть мотивированными, содержать ссылки на нормы материального и процессуального права, доказательства прямого действительного ущерба и причинно-следственной связи между противоправными действиями или бездействием виновного лица и причиненным ущербом.

Правила экономической оценки ущерба от загрязнения окружающей среды (утв. постановлением Правительства РК от 27.06.2007 г. № 535¹⁴) не предусматривают представление доказательств факта причинения вреда природному объекту, не устанавливают критерии загрязнения природного объекта, критерии его деградации, которые должны служить основанием для квалификации действий природопользователя и предъявления к нему требований о возмещении причиненного вреда. Как показывает практика по экологическим спорам, для исчисления размера вреда и предъявления соответствующей претензии не требуется установления самого факта причинения вреда, достаточно лишь зафиксировать факт нарушения природоохранного законодательства (причем любого), и уполномоченный орган со ссылкой на вышеуказанные Правила составляет расчет экономической оценки ущерба.

Следовательно, согласно Правилам, вред имеет субъективную природу и не связан с деградацией природного объекта, а зависит от величин разрешенных уполномоченным органом загрязняющих веществ, представленных в разрешении на эмиссии.

Таким образом, причинно-следственная связь между совершенным деянием и наступившими последствиями, как правило, не устанавливается, а событие причинения вреда природному объекту нередко определяется на основании факта привлечения к административной ответственности по результатам экологической проверки.

Подобный подход фактически исключает возможность соблюдения принципов равноправия и состязательности сторон, предусмотренных процессуальным законодательством, поскольку при рассмотрении споров о возмещении вреда окружающей среде истцы всегда оказываются в заведомо преимущественном положении.

При таком положении Правила практически превращают возмещение вреда, причиненного окружающей среде, в источник пополнения бюджета. Получается, что государство «материально заинтересовано» в сохранении сложившегося загрязнения окружающей среды и даже его нарастании, что не отвечает Глобальной международной программе «Зеленый мост».

Пункты 1 и 3 ст. 108 Экологического кодекса РК раскрывают «экономическую оценку ущерба, нанесенного окружающей среде, — стоимостное выражение затрат, необходимых для восстановления окружающей среды и потребительских свойств природных ресурсов». «Экономическая оценка ущерба от загрязнения атмосферного воздуха и водных, земельных ресурсов сверх установленных нормативов, а также от размещения отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных, сверх установленных нормативов определяется прямым или косвенным методами согласно правилам, утвержденным Правительством Республики Казахстан».

В соответствии со ст. 109 Экологического кодекса РК вред от загрязнения окружающей среды определяется прямым либо косвенным методом. Прямой метод экономической оценки ущерба состоит в определении фактических затрат, необходимых для восстановления окружающей среды, восполнения деградировавших природных ресурсов и оздоровления живых организмов посредством эффективных инженерных, организационно-технических и технологических мероприятий.

В п. 2 и 3 ст. 109 Экологического кодекса РК предусмотрено, что «должностными лицами уполномоченного органа в области охраны окружающей среды в первую очередь рассматривается возможность осуществления мероприятий по восстановлению окружающей среды лицом, нанесшим ущерб окружающей среде. Соответствующие обязательства по проведению мероприятий по восстановлению окружающей среды излагаются в гарантийном письме лица, нанесшего ущерб окружающей среде, с указанием конкретных мероприятий

¹⁴ См.: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P070000535> (дата обращения: 14.04.2021).

и сроков их проведения. Стоимость мер по ликвидации последствий ущерба определяется по их рыночной стоимости».

По нашему мнению, согласно экологическим нормам, прямой метод определения ущерба по стоимости восстановительных мероприятий должен применяться в приоритетном порядке, поскольку это позволяет добиться от предприятий немедленного принятия мер по устранению последствий загрязнения и соответствует одному из основных принципов экологического законодательства – обязательности превентивных мер по предотвращению загрязнения окружающей среды и нанесению ей ущерба в любых иных формах.

Однако, как свидетельствует практика, уполномоченные органы, а именно, территориальные департаменты по экологии и природоохранные прокуроры, нередко не выясняют, возможно ли проведение восстановительных мероприятий, и сразу предъявляют претензии о возмещении ущерба по косвенному методу, при этом рассматривая плату за негативное воздействие на окружающую среду как источник пополнения бюджета.

Так, к индивидуальному предпринимателю был предъявлен иск о возмещении ущерба окружающей среде, вызванного самовольным снятием плодородного слоя почвы с земельного участка вдоль бывших дач на площади 0.328 га, в объеме 984 куб. м. Согласно экономической оценке, размер причиненного ущерба составил 1 220 160 тенге. В ходе судебного разбирательства было установлено, что ответчик обращался к истцу с гарантийным письмом, где обязался восстановить плодородный слой почвы путем проведения рекультивации с указанием конкретных мероприятий и сроков их проведения. Истцом обращение не было рассмотрено.

В рамках рассмотрения указанного дела истцом был поднят вопрос о рыночной стоимости мер по ликвидации последствий ущерба, предусмотренного п. 3 ст. 109 Экологического кодекса РК, т.е. истец считал, что ответчик обязан рассчитать стоимость мер по ликвидации последствий ущерба и выполнить работу на указанную сумму. Суд посчитал, что ответчик обязан восстановить ущерб в натуре путем проведения мероприятий, указанных в гарантийном письме, поскольку закон не запрещает восстанавливать ущерб в натуре.

Вместе с тем указанная норма создает представление, будто причинитель ущерба обязан его восстановить только после определения рыночной стоимости мер по ликвидации последствий. Данная норма предусмотрена для того, чтобы защитить интересы государства по полному восстановлению виновным лицом ущерба, причиненного окружающей среде, в случае невыполнения обязательств, принятых им в гарантийном письме. Так,

в случае невозможности восстановления причиненного ущерба суд, по заявлению уполномоченного органа, вправе изменить способ или порядок исполнения решения суда путем взыскания с ответчика рыночной стоимости восстановительных работ.

На практике встречаются иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением экологического законодательства. По этим делам возникают проблемные вопросы по применению ч. 1 ст. 117 Экологического кодекса РК, где сказано, что должностные лица, осуществляющие государственный экологический контроль, вправе «предъявлять в суд иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой с нарушением законодательства Республики Казахстан»¹⁵.

В судебной деятельности практически отсутствовала практика применения механизма принудительного прекращения и приостановления организации по мотивам нарушения природоохранного законодательства. Поэтому судебная практика не всегда однозначно подходит к рассмотрению вышеназванных споров. Если исходить из буквального смысла ч. 1 ст. 117 Экологического кодекса РК, то ограничение, приостановление или прекращение деятельности организаций может последовать в качестве меры ответственности за нарушение любого требования в области охраны окружающей среды.

Департаменты экологии в рамках своей деятельности так и трактуют положение указанной нормы и предъявляют иски об ограничении, приостановлении и запрещении хозяйственной и иной деятельности предприятий за любое нарушение требований экологического законодательства.

Сама по себе деятельность, осуществляемая юридическим лицом с нарушением экологического законодательства, не может выступать основанием для ее приостановления либо прекращения, поскольку применение указанных санкций в каждом конкретном случае зависит от наличия оснований и условий, предусмотренных ст. 917 ГК РК от 1 июля 1999 г. № 409¹⁶. В соответствии с этой статьей «вред имущественный и (или) неимущественный, причиненный неправомерными действиями (бездействием) имущественным или неимущественным благам и правам граждан и юридических лиц, подлежит возмещению лицом, причинившим вред, в полном объеме. Законодательными актами обязанность возмещения

¹⁵ См.: Экологический кодекс Республики Казахстан от 09.01.2007 г. № 212-III ЗПК. URL: <http://ecogofond.kz/2018/08/01/31463> (дата обращения: 14.04.2021).

¹⁶ См.: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K990000409> (дата обращения: 14.04.2021).

вреда может быть возложена на лицо, не являющееся причинителем, а также установлен более высокий размер возмещения. Причинивший вред освобождается от его возмещения, если докажет, что вред причинен не по его вине, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Кодексом».

Отсюда следует, что для наступления обязательств по возмещению вреда по основаниям ст. 917 ГК РК требуется установление классического юридического состава правонарушения, а именно условия ответственности: наличие вреда, поскольку лишь при наличии вреда у потерпевшего могут возникнуть основания для получения возмещения этого вреда, противоправность поведения, вина, т.к. причинитель вреда отвечает за свое противоправное поведение; причинная связь, то есть наличие причинной связи между действием и наступившим вредом.

Основные проблемы и предложения в законодательстве по экологическим отношениям

Таким образом, проблемы на законодательном уровне, касающиеся рассматриваемого вопроса, существуют как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан. В правовых нормах ЕАЭС механизм рассмотрения и разрешения экологических споров также конкретно не обозначен, что создает проблему для судебных органов, граждан и организаций.

В связи с этим предлагаем внести в ст. 40 гл. IV «Компетенция Суда Статута Евразийского экономического союза» Приложения 2 к Договору Евразийского союза положение о том, что государства-члены могут отнести к компетенции Суда и иные споры, разрешение которых Судом прямо предусмотрено Договором, связанные с рассмотрением экологических споров, международными договорами в рамках Союза, международными договорами Союза с третьей стороной или иными международными договорами между государствами-членами. Это будет способствовать эффективному рассмотрению экологических споров Судом ЕАЭС в пределах своих полномочий.

Можно предусмотреть в Договоре ЕАЭС самостоятельный раздел, посвященный вопросам взаимодействия государств в сфере экологии, а в основных направлениях экономического развития ЕАЭС до 2030 года (утв. 16.10.2015 г. на заседании Высшего Евразийского экономического совета) следует учесть взаимосвязь экономических задач с экологическими. Одной из мер может стать гармонизация законодательств стран — участниц ЕАЭС в сфере регулирования экологических правонарушений и ответственности за них¹⁷.

¹⁷ См.: Назаркулова Л. Т., Шугаитова М. С. Вопросы экологии в интеграционных процессах в сфере энергетики в рамках ЕАЭС (общий обзор) // Вектор науки ТГУ. Сер.: Юрид. науки. 2016. № 4 (27). С. 63–65.

Предлагаемые меры могут способствовать повышению международно-правовой охраны окружающей среды и защиты Судом Евразийского экономического союза субъектов предпринимательской деятельности при нарушении их прав и законных интересов. В ходе интеграционных процессов в рамках ЕАЭС вопросы экологии наряду с вопросами развития экономики должны быть обеспечены в приоритетном порядке.

Помимо прочего, как полагают европейские исследователи, одной из основных проблем возмещения экологического вреда в рамках классического деликтного права является необходимость принадлежности экологического блага, которое выступает публичным по своей природе.

Другая, не менее значимая проблема, характеризующая ответственность за вред окружающей среде в большей степени как публично-правовую, — это методы оценки причиненного вреда¹⁸.

Вслед за опытом США, где уже несколько десятилетий применяются публично-правовые механизмы возмещения экологического вреда¹⁹, в Европе благодаря наднациональному уровню регулирования вопросов охраны окружающей среды произошла эволюция института возмещения экологического вреда от частноправового к публично-правовому.

В целях гармонизации законодательства государств Европейского Союза об экологической ответственности, основанной на принципе «загрязнитель платит», а также для предотвращения экологического ущерба была разработана Директива № 2004/35/СЕ Европейского парламента и Совета Европейского Союза «Об экологической ответственности, направленной на предотвращение экологического ущерба и устранение его последствий» (далее — Директива). Согласно Директиве понятие вреда или ущерба применяется не ко всем природным компонентам, а только к охраняемым видам, природной среде обитания, водным ресурсам и земельным ресурсам.

Защищенные виды и естественные среды обитания в соответствии с положениями Директивы включают:

виды, перечисленные в ст. 4 Директивы 79/409/ЕЭС Европейского Союза по охране диких птиц, к которым относятся виды птиц, встречающихся в природе, обитающих на европейской территории стран — членов ЕС и находящихся на грани

¹⁸ См.: *Hinteregger M. Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge, 2008. P. 12.

¹⁹ См.: *Кодолова А. В. Проблемы правового регулирования ликвидации прошлого экологического ущерба // Современное право*. 2014. № 7. С. 27–31; *Hinteregger M. Op. cit.* P. 10.

вымирания, не защищенных от отдельных изменений их среды обитания, считающихся редкими из-за малой численности или из-за ограниченного распространения на той или иной территории либо требующих особого внимания по причинам, связанным с особенностями их среды обитания;

природные местообитания, указанные в приложении 1 Директивы 92/43/ЕЭС Европейского Союза по охране природных местообитаний и диких видов фауны и флоры, сохранение которых требует создания особо охраняемых территорий;

виды растений и животных, перечисленные в приложениях 2 и 4 к Директиве 92/43/ЕЭС Европейского Союза по охране природных местообитаний и диких видов фауны и флоры, охрана которых требует создания особо охраняемых территорий, а также виды растений и животных, нуждающиеся в строгой охране;

среды обитания вышеуказанных видов в соответствии с положениями Директив 92/43/ЕЭС и 79/409/ЕЭС;

любую среду обитания или виды, которые государство – член ЕС сочтет соответствующими целям Директив 92/43/ЕЭС и 79/409/ЕЭС.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2018 г.) «Об охране окружающей среды» в Российской Федерации под вредом понимается «негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов»²⁰. В соответствии с этой статьей объектами вреда могут выступать естественные экологические системы и природные ресурсы – компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и имеют потребительскую ценность.

Таким образом, вред окружающей среде в соответствии с положениями Директивы, по сравнению с российским экологическим законодательством, понимается более узко, не охватывает вред всем природным ресурсам, в том числе по большинству видов животных и растений и ареалам их обитания, неразрывно связан с Директивой 79/409/ЕЭС Европейского Союза по охране диких птиц и Директивой 92/43/ЕЭС Европейского Союза по охране природных местообитаний и диких видов фауны и флоры²¹.

Помимо трактовки термина «вред окружающей среде», еще одним отличием Директивы от

положений российского экологического законодательства являются цели и задачи возмещения экологического вреда. Несмотря на то что цели и задачи возмещения вреда окружающей среде прямо в российском законодательстве не закреплены, Закон об охране окружающей среды (ч. 1 ст. 77) позволяет утверждать, что основная цель состоит в возмещении причиненного окружающей среде вреда в полном объеме в соответствии с законодательством. В Директиве же в качестве целей экологической ответственности за вред окружающей среде указаны предотвращение экологического вреда и устранение его последствий (восстановление окружающей среды). Следовательно, здесь в сферу возмещения вреда, помимо текущего вреда, включен потенциальный (будущий) экологический вред²².

Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» не внесло ясности в вопрос о том, в какой форме вред возмещается в приоритетном порядке, поскольку данная проблема находится за пределами судебного толкования и требует внесения изменений в законодательство.

Интересно толкование норм Закона об охране окружающей среды, осуществляемое арбитражными судами: в связи со сложившейся судебной практикой в некоторых случаях арбитражные суды не относят расходы на рекультивацию к расходам на возмещение экологического вреда и считают ее основанной на законе обязанностью²³.

Например, в Постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 10 марта 2016 г. по делу № А42-2043/2015 сторонам разъясняется, что вред земельным ресурсам должен быть возмещен ответчиком как в денежном выражении, так и путем проведения рекультивации. По мнению суда, восстановление нарушенного состояния земель, устранение последствий нарушения природоохранного законодательства и возмещение причиненного вреда в результате этого нарушения являются самостоятельными действиями, которые прямо предусмотрены законодательством, и исполнение установленной обязанности не освобождает от обязанности возмещения вреда окружающей природной среде.

Согласно ст. 1082 ГК РФ гражданско-правовая ответственность предусматривает два способа возмещения вреда: в натуре (реальный) и в денежной форме (возмещение убытков). Исходя из смысла п. 1 ст. 1064 ГК РФ, каждый из выбранных

²⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 2, ст. 133.

²¹ См.: Кодолова А. В. Правовая природа ответственности за вред окружающей среде в России и Европейском Союзе: сравнительно-правовой анализ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.04.2021).

²² См.: там же.

²³ См.: Судебные акты по арбитражным делам № А42-2043/2015, № А54 503/2014, № А04-6128/2016. URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 14.04.2021).

способов выступает достаточным для возмещения вреда как такового²⁴.

Таким образом, разделяя действия по восстановлению нарушенного состояния земель и возмещению вреда в денежном выражении, судебная практика свидетельствует о развитии института ответственности за вред окружающей среде и о вынесении отношений, складывающихся в сфере возмещения экологического вреда путем проведения восстановительных работ, за пределы частноправового регулирования.

При этом можно заметить, что в российском законодательстве отсутствуют положения о целевом характере денежных средств, взысканных в бюджеты различных уровней, по искам о возмещении вреда окружающей среде. Такой пробел делает неэффективными положения об ответственности за причинение экологического вреда, поскольку возмещение вреда в денежном выражении, даже в полном объеме, не дает гарантии восстановления окружающей среды²⁵.

Ключевую роль в решении рассматриваемой проблемы играет судебная политика, которая есть не что иное, как целенаправленная последовательная стратегия для судебных органов по модернизации судебной системы и повышению эффективности и результативности судебной защиты. От проведения грамотно выработанной и системно слаженной судебной политики будет зависеть компетентное рассмотрение и защита экологических прав граждан и организаций.

* * *

Таким образом, наличие реально действующего механизма защиты экологических и иных социально-экономических прав граждан и организаций будет являться необходимым условием повышения уровня правовой культуры общества в целом, повышения интереса и внимания общества к сохранению и восстановлению благоприятной окружающей среды.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Бринчук М.М.* Природа – достояние общества // Вестник МИТХТ. Сер. «Социально-гуманитарные науки и экология». 2015. № 1. С. 41–45.
2. *Бринчук М.М.* Природа – публичное благо // Государство и право. 2013. № 8. С. 15–26.

²⁴ См.: СЗ РФ. 1996. № 24, ст. 410.

²⁵ См.: *Кодолова А.В.* Правовая природа ответственности за вред окружающей среде в России и Европейском Союзе: сравнительно-правовой анализ.

3. *Кодолова А.В.* Правовая природа ответственности за вред окружающей среде в России и Европейском Союзе: сравнительно-правовой анализ. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 14.04.2021).
4. *Кодолова А.В.* Проблемы правового регулирования ликвидации прошлого экологического ущерба // Современное право. 2014. № 7. С. 27–31.
5. *Назаркулова Л.Т., Шугаипова М.С.* Вопросы экологии в интеграционных процессах в сфере энергетики в рамках ЕАЭС (общий обзор) // Вектор науки ТГУ. Сер.: Юрид. науки. 2016. № 4 (27). С. 63–65.
6. *Нгуен Куанг Т.* АСЕАН: экология, политика, международное право. М., 2013.
7. *Рахымгожина У.Н.* Экологические споры: практика и проблемы правового регулирования. URL: <https://www.zakon.kz/4592213-jekologicheskie-spory-praktika-i.html> (дата обращения: 14.04.2021).
8. *Тихомиров Ю.А.* Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал рос. права. 2001. № 5. С. 3–12.
9. *Шапалов Алексей, Никитина Ольга, Бутрин Дмитрий.* Чистой воды налог. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3713186> (дата обращения: 14.04.2021).
10. *Hinteregger M.* Environmental Liability and Ecological Damage in European Law. Cambridge, 2008. P. 10, 12.

REFERENCES

1. *Brinchuk M.M.* Nature is the property of society // Herald of the MITKHT. Ser. “Social and humanitarian sciences and ecology”. 2015. No. 1. P. 41–45 (in Russ.).
2. *Brinchuk M.M.* Nature – public good // State and Law. 2013. No. 8. P. 15–26 (in Russ.).
3. *Kodolova A.V.* The legal nature of liability for environmental damage in Russia and the European Union: comparative legal analysis. URL: <http://www.consultant.ru> (accessed: 14.04.2021) (in Russ.).
4. *Kodolova A.V.* Problems of legal regulation of liquidation of past environmental damage // Modern law. 2014. No. 7. P. 27–31 (in Russ.).
5. *Nazarkulova L.T., Shugaipova M.S.* Environmental issues in integration processes in the energy sector within the EAEU (general overview) // Vector of Science TSU. Ser.: Legal Sciences. 2016. No. 4 (27). P. 63–65 (in Russ.).
6. *Nguyen Quang T.* ASEAN: Ecology, politics, International Law. M., 2013 (in Russ.).
7. *Rakhymgozhina U.N.* Environmental disputes: practice and problems of legal regulation. URL: <https://www.zakon.kz/4592213-jekologicheskie-spory-praktika-i.html> (accessed: 14.04.2021) (in Russ.).
8. *Tikhomirov Yu. A.* Public law regulation: dynamics of spheres and methods // Journal of Russian law. 2001. No. 5. P. 3–12 (in Russ.).
9. *Shapovalov Alexey, Nikitina Olga, Butrin Dmitry.* Pure water tax. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3713186> (accessed: 14.04.2021) (in Russ.).
10. *Hinteregger M.* Environmental Liability and Ecological Damage in European Law. Cambridge, 2008. P. 10, 12.

Сведения об авторах

ИНАМОВА Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского; 410012 г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83; доцент кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии; 410056 г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

СЕМИКИНА Светлана Александровна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии; 410056 г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

ЮСУПОВА Асия Наилевна — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии; 410056 г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Author's information:

INAMOVA Elena A. — PhD in Law, associate Professor, associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of Chernyshevsky Saratov National Research State University; 83 Astrakhanskaya str., 410012 Saratov, Russia; associate Professor of the Arbitration Process Department of the Saratov State Law Academy; 1 Volskaya str., 410056 Saratov, Russia

SEMIKINA Svetlana A. — PhD in Law, associate Professor, associate Professor of the Arbitration Process Department of the Saratov State Law Academy; 1 Volskaya str., 410056 Saratov, Russia

YUSUPOVA Asiya N. — PhD in Law, associate Professor, associate Professor of the Arbitration Process Department of the Saratov State Law Academy; 1 Volskaya str., 410056 Saratov, Russia