



Кодолова А.В., Солнцев А.М. Привлечение к ответственности за причинение вреда окружающей среде в России и зарубежных странах: пути совершенствования законодательства// // Антиномии, 2019. Т. 19, вып. 1, с. 112–127.

УДК 349.6

DOI 10.17506/aipl.2019.19.1.112127

ПРИВЛЕЧЕНИЕ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ ВРЕДА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ: ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Алена Владимировна Кодолова

кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Санкт-Петербургского
научно-исследовательского центра
экологической безопасности РАН,
г. Санкт-Петербург, Россия.
E-mail: alena_kodolova@mail.ru

Александр Михайлович Солнцев

кандидат юридических наук, доцент,
заместитель заведующего кафедрой международного права
Российского университета дружбы народов (РУДН), г. Москва, Россия.
E-mail: a.solntsew@gmail.com

Материал поступил в редколлегию 23.10.2018 г.

Развитие энергетики, сельского хозяйства и промышленности, рост потребления природных ресурсов неизбежно увеличивают риски совершения экологических правонарушений и приводят к усилению негативного воздействия на окружающую среду. В соответствии со Стратегией экологической безопасности Российской Федерации до 2025 г. (Указ Президента № 176, 2017) минимизация ущерба, причиненного окружающей среде, ликвидация негативных последствий воздействия антропогенных факторов на окружающую среду, а также реабилитация территорий и акваторий, загрязненных в результате хозяйственной и иной деятельности, предупреждение экологического вреда названы в качестве главных направлений решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности. Сложившаяся в нашей стране система привлечения к ответственности за вред, причиненный окружающей среде, нельзя назвать эффективной. Совершенствование законодательства о возмещении экологического вреда необходимо начать с норм материального (экологического) права. По мнению Н. Робинсона и Л. Курукуласурия, «чтобы служить эффективным средством защиты окружающей среды, режимы ответственности должны охватывать не только традиционно признанные формы компенсации, но и ущерб, причиненный окру-

жающей среде. Главная задача разработки специальных режимов экологической ответственности состоит в том, чтобы помочь людям осознать последствия негативного воздействия на окружающую среду – общественное благо, составляющую основу системы жизнеобеспечения людей и всего живого. Тем не менее многие страны не ввели специальные режимы ответственности за причинение экологического вреда, полагаясь на традиционные стандарты гражданско-правовой ответственности, применяемые и в экологическом контексте». Как отмечают ведущие зарубежные исследователи в области экологического права, одной из основных проблем решения вопроса возмещения экологического вреда в рамках классического деликтного права является необходимость принадлежности экологического блага, которое публично по своей природе, какому-либо лицу. Другая, не менее значимая, проблема, характеризующая ответственность за вред окружающей среде в большей степени как публично-правовую, – это методы оценки причиненного вреда. Экологический ущерб может не поддаваться подсчету с экономической точки зрения, например в случае утраты фауны и флоры, которые не имеют рыночной стоимости, а в случае ущерба экосистемам или ландшафтам экономическую ценность нельзя оценивать с использованием традиционных подходов к оценке ущерба.

Ключевые слова: возмещение вреда окружающей среде, экологический вред, экологический ущерб, экологические суды, восстановление окружающей среды, судебная экологическая экспертиза.

Возмещение экологического вреда в государствах – членах Европейского союза и в Российской Федерации. В большинстве государств Европейского союза благодаря наднациональному уровню регулирования вопросов охраны окружающей среды был установлен публично-правовой режим ответственности за вред окружающей среде (Lipton et al. 2018: 3). В целях гармонизации законодательства стран ЕС об экологической ответственности, основанной на принципе «загрязнитель платит», а также для предотвращения экологического ущерба в 2004 г. 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 (Directive № 2004/35/СЕ: 2, 4, 7) применяется не ко всем природным компонентам, а только к охраняемым видам, природной среде обитания, водным и земельным ресурсам. В отличие от российского законодательства в законодательных актах ЕС и США как вред, так и ущерб окружающей среде охватываются понятием «environmental damage (экологический ущерб)».

В качестве целей экологической ответственности за вред окружающей среде в Директиве указаны предотвращение экологического вреда и устранение его последствий (восстановление окружающей среды).

В настоящее время общий ущерб окружающей среде от загрязнений, наносимый всеми предприятиями народнохозяйственного комплекса России, по самым оптимистическим подсчетам примерно в два раза выше, чем чистая прибыль, создаваемая ими. Специалисты отмечают, что в данном

случае должна быть учтена *полная* стоимость восстановления биосферы, устранения всех отходов, загрязнений и источников вреда здоровью, связанных с производством, лежащих на неучтенным бременем на биосферу, накапливающихся в виде грязных стоков, мусорных свалок и отвалов, ядовитых выхлопов (Мартьянов 2010: 123).

Российское законодательство не говорит о восстановлении окружающей среды как о цели возмещения экологического вреда. Устанавливая обязанность возмещения вреда в полном объеме в статье 77 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды), законодатель имеет в виду, в первую очередь, возмещение вреда в денежном выражении. Кроме того, законодательно не закреплён приоритет возмещения вреда окружающей среде в натуральной форме, путем проведения работ по восстановлению компонентов природной среды, отсутствуют положения о целевом характере использования средств, полученных в счет возмещения экологического ущерба, которые должны расходоваться на восстановление и охрану окружающей среды, в том числе на выполнение мероприятий по предотвращению экологического вреда (Кодолова 2018: 370).

В отношении способа возмещения вреда в денежном выражении в самом тексте Закона об охране окружающей среды имеются противоречия между пунктом 3 статьи 77 и пунктом 1 статьи 78, на которое обращали внимание правоприменительные органы, юристы-практики и ученые. В данных статьях устанавливаются одинаковые способы возмещения экологического вреда в денежной форме: по таксам, методикам и по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды. Однако здесь имеет место противоречие, которое порождает трудности правоприменения. Так, статья 77 Закона об охране окружающей среды допускает расчет вреда окружающей среде по фактическим затратам, если отсутствуют таксы и методики; в то же время статья 78 устанавливает диаметрально противоположное: расчет по таксам и методикам допускается, если невозможно подсчитать фактические затраты на восстановление окружающей среды.

В отличие от российского законодательства Директива предусматривает возможность взыскания с предприятия, виновного в причинении ущерба или создании его потенциальной угрозы, расходов на предупреждение причинения вреда окружающей среде или издержек на устранение ущерба в соответствии с данной Директивой. Под расходами и издержками понимаются затраты на оценку экологического ущерба, потенциальной угрозы такого ущерба, альтернатив для действия, также как административные, правовые и исполнительные затраты и расходы на наблюдение и управление.

Таким образом, в ЕС метод косвенных затрат, под которыми в России и других странах СНГ традиционно понимаются таксы и методики по оценке экологического ущерба, не применяется. Приоритет отдан возмещению экологического вреда в натуральной форме, а в случае необходимости взыскания денежных средств с предприятия – виновника применяется метод

прямых затрат, то есть фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды.

Решение проблемы повышения эффективности ответственности за причинение вреда окружающей среде невозможно без совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей порядок привлечения к такой ответственности, то есть без модернизации норм процессуального права.

Статьей 78 Закона об охране окружающей среды предусматривается судебный и внесудебный порядок компенсации вреда окружающей среде.

Внесудебный порядок реализуется несколькими способами, в том числе путем досудебного возмещения в денежном выражении, включая выплаты страховых сумм, или в натуральной форме. Досудебное возмещение вреда окружающей среде может служить основанием для отказа в иске.

В соответствии с положениями вышеуказанной Директивы страны ЕС применяют в основном внесудебный порядок возмещения экологического вреда. Компетентные органы наделены широким кругом полномочий, в частности по выдаче предписаний о ликвидации последствий экологического вреда и по взысканию стоимости превентивных или восстановительных мер с владельцев предприятий в пределах разумного срока с момента окончания осуществления этих мер.

Внесудебный порядок привлечения к ответственности, широкие полномочия контрольно-надзорных органов в нашей стране могут привести к увеличению рисков возникновения коррупции, непрозрачности надзорной деятельности (Сулакшин 2009: 231).

Судебный порядок возмещения экологического вреда, который в настоящее время применяется в России, имеет свою специфику, обусловленную особенностями объекта охраны, когда «любое причинение вреда окружающей среде, выразившееся в ее загрязнении сверх установленных нормативов, уничтожении или повреждении отдельных природных объектов, либо создание реальной угрозы причинения такого вреда всегда является нарушением публичного (общественного) интереса» (Данилова 2015: 178). Подобного рода дела требуют специальных знаний в области экологии и экологического права. Проблема усугубляется тем, что большинство судей не изучали детально экологическое право на юридических факультетах, оно не было включено в программу юридического образования в пору их обучения. Поскольку эта проблема признается повсеместно, то было принято решение в 2016 г. учредить Глобальный институт судей, специализирующихся на защите окружающей среды (Global Judicial Institute for the Environment, GJIE). Был подготовлен и принят *Устав* этого Института (Charter of the Global... 2016). Миссия Института состоит в поддержке роли судов и трибуналов в деле применения и обеспечения соблюдения экологического законодательства и международного экологического права, а также в содействии экологической законности и справедливому распределению экологических выгод. Основные направления деятельности Глобального института включают повышение квалификации судей, обмен опытом, техническую поддержку, развитие образовательных программ. Данная инициатива крайне интересна, особенно с учетом положительной динамики

результатов деятельности подобного регионального института – Форума судей ЕС, специализирующихся на защите окружающей среды (EU Forum... 2014), учрежденного в 2004 г.

В сочетании с вышеуказанными недостатками норм материального права, в частности с отсутствием цели возмещения вреда по восстановлению окружающей среды, приоритета возмещения вреда в натуральной форме и целевого характера средств, полученных в счет возмещения ущерба, применение метода косвенных затрат при оценке размера причиненного вреда, проблемы процессуального характера приводят во многих случаях к необъективному принятию решений.

В соответствии с позицией Верховного Суда РФ для правильного разрешения вопросов, требующих специальных знаний, в том числе в области определения источника происхождения вреда, механизма его причинения, его размера, объема необходимых восстановительных работ, возможности и сроков их проведения, по делу могут проводиться соответствующие экспертизы с привлечением специалистов: экологов, санитарных врачей, зоологов, ихтиологов, охотоведов, почвоведов, лесоводов и других (Постановление № 49, 2017: 21).

До недавнего времени судебная экологическая экспертиза не находила широкого применения и назначалась по рассматриваемым категориям дел достаточно редко. Но ситуация постепенно меняется, и в 2015–2017 гг. было принято уже довольно много судебных актов, основанных на экспертных заключениях (например, судебные акты по делам № А54-3747/2016, № А64-1443/2015).

Представляется интересной позиция Верховного Суда РФ, изложенная в определении от 15 августа 2017 г. № 5-КГ17-103 об отмене апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 20 сентября 2016 г. и направлении дела на новое рассмотрение в суд апелляционной инстанции. По данному делу с иском к ООО «Майское-19 плюс», ООО «ПодольскСпецАвто», ИП О.В. Амировой обратился прокурор Троицкого административного округа г. Москвы в интересах субъекта Российской Федерации – города Москвы. Исковые требования о возмещении вреда, причиненного окружающей среде на сумму более 2 млрд руб., были мотивированы тем, что ответчики являются собственниками земельных участков, расположенных в поселении Первомайское г. Москвы. В ходе проведенной 29 октября 2014 г. проверки установлено, что на территории указанных земельных участков на площади 95000 кв.м осуществлен завоз строительных отходов средней высотой навалов 4 м. В результате несанкционированного размещения отходов почвам как объекту окружающей среды причинен вред.

Одним из оснований отмены судебных актов послужило обстоятельство, что в процессе исследования обстоятельств дела не была назначена судебная экспертиза.

При этом Верховный Суд РФ указал, что в силу части 1 статьи 79 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при возникновении в процессе рассмотрения дела вопросов, требующих специальных

знаний в различных областях науки, техники, искусства, ремесла, суд означает экспертизу. Проведение экспертизы может быть поручено судебно-экспертному учреждению, конкретному эксперту или нескольким экспертам. Юридически значимыми и подлежащими установлению по данному делу являлись обстоятельства, относящиеся к области специальных познаний, однако вопрос о назначении соответствующей экспертизы суд в нарушение вышеприведенных норм закона на обсуждение сторон не поставил, посчитав возможным без привлечения соответствующих специалистов в данной области установить факт причинения вреда окружающей среде и наступления негативных последствий, а также определить объем такого вреда.

Специалистами отмечается, что в сложившейся ситуации роль судебной экологической экспертизы в нашей стране неуклонно растет, но при этом наблюдается проблема нехватки квалифицированных кадров. В настоящее время судебно-экологическая экспертиза проводится либо юристами, не имеющими специальных знаний в области экологии и в силу этого не способными понять суть происходящих изменений в состоянии компонентов окружающей среды и количественно оценить их, либо экологами, не владеющими юридическими знаниями и навыками экспертной работы в рамках судопроизводства (Черных, Усов, Омелянюк 2009: 9).

Вопрос подготовки квалифицированных кадров может быть решен при формировании особого порядка привлечения к ответственности за причинение вреда окружающей среде и за другие экологические правонарушения путем создания специализированных судов, рассматривающих экологические споры, – экологических судов. При рассмотрении дел специалистами, обладающими познаниями в области как экологического права, так и экологии, необходимость в назначении дорогостоящей судебной экологической экспертизы во многих случаях отпала бы.

Деятельность экологических судов в зарубежных странах. Во многих странах мира экологические суды были созданы и успешно функционируют. Причем если до начала экологического движения 70-х гг. XX в. существовали только несколько специализированных органов по рассмотрению споров, связанных с окружающей средой, то в 2009 г. – 350, а на сегодняшний день, по данным ЮНЕП, созданы и функционируют более 1200 национальных экологических судебных инстанций в 44 государствах (Pring, Pring 2016: 3). Согласно данным статистики большая часть из них появилась именно за последние десять лет (например, в Боливии, Бельгии, Китае, Англии, Парагвае, Филиппинах, ЮАР, Таиланде) (Pring G., Pring C. 2010: 11-12).

Среди основных факторов, определивших столь резкое увеличение числа специализированных экологических судов, можно указать следующие: рост количества и масштабов экологических проблем; принятие во многих странах комплексного экологического законодательства; активизацию позиции гражданского общества (в том числе активное участие НПО в судебных разбирательствах); неспособность судов общей юрисдикции эффективно осуществлять правосудие в сфере защиты окружающей среды (Preston 2008: 385).

С одной стороны, каждый из таких судебных институтов является уникальным, поскольку экологические проблемы, в ответ на которые создавались эти органы, нормативно-правовая база, политические институты, а также культурные и религиозные нормы в различных странах разнятся. Однако, с другой стороны, все экологические суды имеют определенные общие черты и вносят значительный вклад в процесс разрешения экологических споров (An institute... 2010: 5).

Несмотря на заявления противников специализированных инстанций, количество имеющихся экологических судов показывает, что идея организации экологических судов более чем жизнеспособна. При создании экологического суда необходимо решить целый комплекс вопросов таких, как вид суда; юрисдикция; уровень в системе национальных судов (низшие инстанции, Верховный Суд); территориальное действие; объем дел; процессуальная правоспособность; затраты; доступ к научной и технической экспертизе; альтернативное урегулирование споров; компетенция судей; управление делами; исполнение решений и способы правовой защиты.

Экологический суд может быть создан в качестве специализированного суда, как, например, в штате Вермонт в США (Чернов 2018), в Новом Южном Уэльсе в Австралии, в Онтарио в Канаде, в Новой Зеландии, – это независимые от исполнительной и законодательной власти суды, в которых работают судьи-эксперты в области экологического права; их деятельность финансируется отдельно (Музалева, Солнцев, Шварова 2013: 30). Экологический суд может также функционировать в рамках судебной системы в качестве подразделения, рассматривающего экологические споры. Подобная система действует в Нидерландах, Дании, Финляндии, Швеции. Это может быть также суд, состоящий не только из профессиональных судей, но и из непрофессионалов. Так, в Кении в Национальный экологический трибунал назначают председателя, имеющего квалификацию судьи Высокого суда, адвоката Высокого суда Кении, выдвигаемого ассоциацией юристов Кении, юриста, специализирующегося на экологическом праве, а также двух лиц, обладающих знаниями в области экологического менеджмента (The environmental Management... 1999).

Большое значение имеет географический охват, особенно для тех стран, где есть труднодоступные районы. Для решения подобных проблем в разных государствах используются различные способы. Например, экологический суд в Новой Зеландии является районным судом. В ряде стран проводятся он-лайн слушания, используются теле- и видеоконференции (например, в Австралии) (The Land and Environment Court Act 1979). В связи с тем, что экологические проблемы – это сложный комплекс вопросов, который затрагивает как правовые аспекты, так и аспекты технического характера, требуется оценка экспертов. Вопрос привлечения экспертов представляется важным при рассмотрении дел данной категории. Существуют разные подходы к привлечению экспертов. Суд может сам назначить экспертов за счет средств, заложенных в бюджет суда (Онтарио, Канада), либо основываться на экспертных заключениях, представленных сторонами (Вермонт, США), либо услуги экспертов оплачиваются сторонами, но дей-

ствуют по указанию суда (Новый Южный Уэльс, Австралия). Эксперты могут также выступать в равном качестве с судьями. Такая модель существует в Швеции и Индии (Pring G., Pring C. 2008: 9–10).

Интересна структура экологического суда в Новой Зеландии. Он состоит из главного судьи, судейского корпуса, комиссаров и их заместителей. Судьи одновременно являются судьями районных судов. Комиссары назначаются на пять лет и должны обладать знаниями и опытом в соответствующих областях (местное самоуправление, управление ресурсами, экология, технические науки, геодезия, ландшафтная архитектура, альтернативные средства разрешения споров и проблемы, связанные с коренными народами маори). Обычно в судебном процессе участвуют один судья и два комиссара, то есть обеспечивается объективное рассмотрение дела: с позиции права и с учетом знаний в специальных областях (Resource Management Act 1991). Большое внимание уделяется альтернативным методам разрешения споров. Комиссар может выступить в качестве медиатора. Если спор не урегулирован посредством медиации, то он подлежит рассмотрению в суде, при этом комиссар, являющийся медиатором в данном споре, не может участвовать в судебном процессе, если стороны не дадут на это свое согласие. В Новой Зеландии такой способ разрешения споров активно используется судом, с его помощью разрешается около 50% дел (Oliver 2007: 159). В целом использование альтернативных методов разрешения споров на основе естественной справедливости и разумности обеспечивает гибкость судебной системы и позволяет суду оперативно откликаться на разнообразие и сложность рассматриваемых дел.

В целом идея укрепления экологического правосудия поддерживается на международном уровне, причем помимо создания экологических судов на национальном уровне давно обсуждается идея учреждения международного экологического суда (Солнцев 2014).

В декабре 2006 г. на заседании экспертов по экологическому праву ЮНЕП была принята «Бандунгская дорожная карта», в которой в качестве одной из рекомендаций значилось «содействие разработке механизмов для содействия мирному процессу урегулирование экологических споров, включая использование арбитража, судебных и других механизмов разрешения экологических споров» (Bandung Roadmap...).

Цели устойчивого развития на период 2016–2030 гг., принятые всеми 193 государствами – членами Организации Объединенных Наций, предусматривают содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечения доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях (цель 16) (Sustainable development goals 2030). Эта цель, безусловно, усиливает принцип 10 Декларации Рио-де-Жанейро, которая признает устойчивое развитие достижимым только посредством доступа граждан к эффективному, подотчетному и демократическим институтам.

По мнению экспертов ЮНЕП, наиболее эффективная модель экологических судов – это специализированные независимые судебные учреждения

(как в Новой Зеландии, Новом Южном Уэльсе в Австралии). При этом для оптимальной эффективности независимые экологические суды должны иметь и свой порядок судопроизводства (Pring G., Pring C. 2016: 24).

Перспективы создания экологических судов в Российской Федерации. Многие российские исследователи считают создание экологических судов целесообразным, но по-разному понимают подведомственность таких судов. Например, выносятся предложения о разрешении такими судами дел о защите экологических прав человека, в том числе нарушенных вследствие изменения климата (Анисимов 2015: 23).

А.Ю. Чикильдина в статье, посвященной обзору зарубежного опыта функционирования земельных судов, выдвигает предложение по созданию экологического суда, подобного земельному и экологическому суду Нового Южного Уэльса, который обладал бы эксклюзивной юрисдикцией, то есть никакой другой суд уже не сможет осуществлять полномочия по разрешению дел в сфере природопользования и охраны окружающей среды (Чикильдина 2014: 3).

По нашему мнению, в России потребность в создании экологических судов особенно актуальна, когда речь идет о разрешении дел о привлечении к ответственности за экологические правонарушения, в особенности дел о возмещении экологического вреда ввиду особой сложности данной категории дел и значительности сумм заявленных исковых требований.

Учреждение экологических судов подразумевает изменение порядка привлечения к ответственности за экологические правонарушения и внесение существенных изменений в действующее экологическое и процессуальное законодательство.

В соответствии с Конституцией (ст. 118) в Российской Федерации существует четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, административное и уголовное.

Таким образом, осуществление экологического судопроизводства без внесения изменений в Конституцию РФ невозможно.

В настоящее время согласно Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» судебная система состоит из федеральных судов и судов субъектов РФ.

К федеральным судам относятся:

- Конституционный Суд Российской Федерации;
- Верховный Суд Российской Федерации;
- верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды, военные и специализированные суды, составляющие систему федеральных судов общей юрисдикции;
- арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, составляющие систему федеральных арбитражных судов.

То есть специализированные суды могут быть созданы как в системе судов общей юрисдикции, так и в системе арбитражных судов.

Пример создания специализированного суда по интеллектуальным правам в составе арбитражных судов и внесение в связи с этим поправок в федеральные конституционные законы «О судебной системе Российской Федерации» и «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (Федеральный конституционный закон № 4-ФКЗ, 2011) позволяют надеяться, что создание еще одного специализированного суда в системе арбитражных судов или судов общей юрисдикции возможно.

Причины создания суда по интеллектуальным правам во многом схожи с доводами, приведенными в настоящей статье, об учреждении экологических судов: увеличение числа узкоспециализированных споров, потребность в профессиональном специализированном суде, способном рассмотреть спор качественно не только с правовой точки зрения, но и с учетом специфики дела (Пояснительная записка...).

По примеру судов по интеллектуальным правам судьи в экологических судах должны обладать большим опытом по рассмотрению специализированных споров, нежели их коллеги в арбитражных судах и судах общей юрисдикции, поскольку наличие такового будет являться обязательным критерием для их назначения.

Следует особо подчеркнуть в заключение настоящей статьи, что создание экологических судов в России – это не вопрос, который должен быть ситуационно решен в условиях наших постоянно меняющихся реалий. Представляется возможным в данном случае опираться на метод инкрементализма. Суть его, по словам Дж. Квинна, состоит в том, «чтобы добиться последовательного, шаг за шагом движения в направлении намеченных целей, которые на начальном этапе изменений сильно размыты и постоянно уточняются и переформулируются по мере поступления новой информации» (Квинн 1996: 56). Главное – выбрать цель и постепенно двигаться к ней.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Анисимов А.П. 2015. Правовые проблемы возмещения вреда, причиненного изменением климата: опыт России и США // *Matters of Russian and International law*. № 10. С. 10-29.

Данилова Н.В. 2015. Право на благоприятную окружающую среду: социальная ценность, содержание и способы защиты // *Экологическое право*. № 3(4). С. 175-180.

Квинн Дж. 1996. Управление стратегическими изменениями // *Управление изменением*. Жуковский. С. 51-62.

Кодолова А.В. 2018. Оценка экологического ущерба в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ // *Евразийский юрид. журн.* № 3. С. 369-372.

Мартьянов В.С. 2010. Стратегические возможности России: экологические приоритеты экономики будущего // *Инновационная Россия : сб. работ лауреатов и дипломантов Всерос. конкурса интеллектуал. проектов «Держава-2009»*. М. : Форум. С. 122-136.

Музалева О.С., Солнцев А.М., Шварова А.С. 2013. О создании специализированных экологических судов для обеспечения эффективной защиты экологических прав граждан // *Вестн. Волгогр. акад. МВД*. № 1 (24). С. 28-36.

Солнцев А.М. 2014. К вопросу о создании международного экологического суда // Материалы международной научно-практической конференции «Международный правовой порядок в современном мире и роль России в его укреплении», посвященной 90-летию профессора Д.И. Фельдмана, г. Казань, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 11–12 октября 2012 г. / ред. колл.: И.А. Тарханов, А.И. Абдуллин, Г.И. Курдюков, Р.Ш. Давлетгильдеев. М.: Статут. С. 230–235.

Сулакшин С.С. (ред.) 2009. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономики в России. Т. 2. Нормативный пакет / под общ. ред. Сулакшина С.С.; Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р., Вилицов М.В., Колодкин Л.М., Малчинов А.С., Погорелко М.Ю., Сазонова Е.С., Ярутич А.Ю. М.: Научный эксперт. 304 с.

Чернов С.Н. 2018. Опыт рассмотрения экологических дел судами Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Экологический суд штата Вермонт (Environmental court of Vermont) и Арбитражный суд Республики Карелия // Юрист. № 5. С. 51–56.

Черных Н.А., Усов А.И., Омелянюк Г.Г. 2009. Судебно-экологическая экспертиза. М.: Рос. ун-т дружбы народов. 260 с.

Чикильдина А.Ю. 2014. Земельные суды: зарубежный опыт [Электронный ресурс] // Политика, государство и право. № 2. URL: <http://politika.snauka.ru/2014/02/1245> (дата обращения: 28.09.2017).

An institute for enhancing effective environmental adjudication, 2010 / Sheila Abed de Zavala, Antonio Herman Benjamin, Hilario G. Davide Jr., Alexandra Dunn, Parvez Hassan, Donald W. Kaniaru, Richard Macrory, Brian John Preston, Nicholas A. Robinson and Merideth Wright // Journal of court innovation. Vol. 3, № 1. P. 1–10.

Bandung Roadmap for Advancement of Environmental Law in Support of the New Asian-African Strategic Partnership [Электронный ресурс]. URL: www.unep.org/law/Calendar/PDF_docs/Bandung-Roadmap-info-note.pdf (дата обращения: 10.02.2018).

Charter of the Global Judicial Institute for the environment (Rio de Janeiro, 29 April 2016) [Электронный ресурс]. URL: <http://welcongress.org/global-judicial-institute-for-the-environment/> (дата обращения: 10.02.2018).

Lipton J. et al. (eds.) 2018. Equivalency Methods for Environmental Liability Assessing Damage and Compensation Under the European Environmental Liability Directive / ed. by Joshua Lipton, Ece Özdemiroğlu, David Chapman, Jennifer Peers. Springer, 111 p.

EU Forum of Judges for the Environment [Электронный ресурс], October 22, 2014. URL: <http://www.eufje.org/> (дата обращения: 20.08.2018).

Hinteregger M. 2008. Environmental Liability and Ecological Damage in European Law. Cambridge: Cambridge Univ. Press. 697 p.

International Environmental Law (8–9 December 2007, New Delhi, India) [Электронный ресурс]. URL: http://www.leadr.co.nz/db/images/M_PDFs/marlene%20oliver%20paper.pdf (дата обращения: 30.05.2017).

Oliver M. 2007. Environment Commissioner of Environment Court of New Zealand. Implementing Sustainability [Электронный ресурс] // New Zealand's Environment Court-Annexed Mediation. Fifth International Conference on International Environmental Law (8–9 December 2007, New Delhi, India). URL: http://www.leadr.co.nz/db/images/M_PDFs/marlene%20oliver%20paper.pdf (дата обращения: 30.05.2017).

Preston B.J. 2008. Operating an Environment Court: the experience of the Land and environment Court of New South Wales, July 23 // 25 ENV'T & PLAN. L. J. P. 385–409.

Pring G., Pring C. 2008. Specialized Environmental Courts & Tribunals [Электронный ресурс]: Improved Access to Justice for Those Living in Poverty. P. 9-10. URL: <http://www.law.du.edu/documents/ect-study/intro-paper.pdf> (дата обращения: 12.07.2017).

Pring G., Pring C. 2010. Increase in environmental courts and tribunals prompts new global institute // Journal of court innovation. Vol. 3, № 1. P. 11-21.

Pring G., Pring C. 2016. «Environmental Courts & Tribunals Study» (For the United Nations Environment Programme). 120 p.

Robinson N.A., Kurukulasuriya L. 2006. Training Manual on International Environmental Law [Электронный ресурс]: Pace Law Faculty Publications. 376 p. URL: <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1789&context=lawfaculty> (дата обращения: 20.08.2018).

Directive 2004/35/CE 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 [Электронный ресурс]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0035:20090625:EN:PDF> (дата обращения: 20.08.2018).

Resource Management Act № 69 22 July of 1991 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.law.du.edu/documents/ect-study/intro-paper.pdf> (дата обращения: 11.05.2017).

Sustainable development goals 2030 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/> (дата обращения: 17.04.2018).

The environmental Management and Coordination Act № 8 of 1999 [Электронный ресурс]. URL: http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Kenya/KE_Environmental_Management_Act.pdf (дата обращения: 11.05.2017).

The Land and Environment Court Act 1979 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lawlink.nsw.gov.au> (дата обращения: 01.06.2018).

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 138-ФЗ (с изм. и доп.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46. Ст. 4532.

Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

Федеральный конституционный закон от 06 декабря 2011 года № 4-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 50. Ст. 7334.

Указ Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 года № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

Постановление Пленума Верховного суда РФ от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // Бюлл. Верховного Суда Рос. Федерации. 2018. № 2.

Пояснительная записка к проекту Федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О судебной системе Российской Федерации” и Федеральный конституционный закон “Об арбитражных судах в Российской Федерации” в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902314840> (дата обращения: 02.05.2018).



A. Kodolova, A. Solntsev. Privlecheniye k otvetstvennosti za prichineniye vreda okruzhayushchey srede v Rossii i zarubezhnykh stranakh: puti sovershenstvovaniya zakonodatel'stva [Enforcing of environmental liability system in russian federation and foreign countries: Ways of legislation' improving], *Antinomies*, 2019, vol. 19, iss. 1, pp. 112–127. (in Russ.).

Alena V. Kodolova, Candidate of Law, Senior Research Fellow, Saint-Petersburg Scientific Research Center for Environmental Safety, Russian Academy of Sciences, Saint-Petersburg, Russia. E-mail: alena_kodolova@mail.ru

Alexander M. Solntsev, Candidate of Law, Associate Professor, Deputy Head, Department of International Law, People's Friendship University of Russia, Moscow, Russia. E-mail: a.solntsev@gmail.com

Article received 23.10.2018, accepted 15.11.2018, available online 01.04.2019

ENFORCING OF ENVIRONMENTAL LIABILITY SYSTEM IN RUSSIAN FEDERATION AND FOREIGN COUNTRIES: WAYS OF LEGISLATION' IMPROVING

Abstract. The development of energy, agriculture and industry, the growth of consumption of natural resources inevitably increases the risks of environmental offenses, and lead to increase the negative impact on the environment. In accordance with the Strategy of Environmental Safety of the Russian Federation until 2025 (Decree of the President of the Russian Federation “On the Strategy of Environmental Safety of the Russian Federation for the Period up to 2025” 2017), minimization of damage caused to the environment, elimination of negative consequences of anthropogenic factors on the environment, as well as the rehabilitation of territories and water areas contaminated as a result of economic and other activities, prevention of environmental harm are named as the main directions of solving the main tasks in the field of environmental safety. The current system of accountability for environmental damage in our country could not be called effective. Improvement of legislation on compensation for environmental harm should start with the norms of material (environmental) law. According to N. Robinson and L. Kurukulasuriya, “To be an effective means of environmental protection, liability regimes should cover not only traditionally accepted forms of compensation, but the damage caused to the environment. The main task of developing special regimes of environmental responsibility is to help people understand the consequences of the negative impact on the environment – the public good, which is the basis of the system of life support of people and all living things. However, many countries have not introduced special liability regimes for environmental harm, relying on traditional civil liability standards applied in the environmental context”. As noted by leading foreign researchers in the field of environmental law, one of the main problems in solving the issue of compensation for environmental harm in the framework of classical tort law is the need to belong to an environmental good, which is public in nature, to any person. Another equally important problem that characterizes liability for environmental damage

largely as public law is the methods of assessing the damage caused. Environmental damage may not be quantifiable from an economic point of view, for example, in the case of loss of fauna and flora that have no market value, and in the case of damage to ecosystems or landscapes, economic value may not be assessed using traditional approaches to damage assessment.

Keywords: compensation of harm to the environment; environmental damage; environmental courts; environmental remediation; environmental court expertise.

References

Anisimov A.P. *Pravovye problemy vozmeshcheniya vreda, prichinennogo izmeneniyem klimata: opyt Rossii i SShA* [Legal problems of the environmental damage compensation caused by climate change: Russian and American experience], *Matters of Russian and International law*, 2015, no. 10, pp. 10-29. (in Russ.).

Bandung Roadmap for Advancement of Environmental Law in Support of the New Asian-African Strategic Partnership, available at: www.unep.org/law/Calendar/PDF_docs/Bandung-Roadmap-info-note.pdf (accessed February 10, 2018).

Charter of the Global Judicial Institute for the environment (Rio de Janeiro, 29 April 2016), available at: <http://welcongress.org/global-judicial-institute-for-the-environment/> (accessed February 10, 2018).

Chernov S.N. *Opyt rassmotreniya ekologicheskikh del sudami Rossiyskoy Federatsii i Soedinennykh Shtatov Ameriki. Ekologicheskyy sud shtata Vermont (Environmental court of Vermont) i Arbitrazhnyy sud Respubliki Kareliya* [Experience of the environmental justice in the Russian Federation and the USA. Environmental court of Vermont and Arbitration court of the Kareliya Republic], *Yurist*, 2018, no. 5, pp. 51-56. (in Russ.).

Chernykh N.A., Usov A.I., Omel'yanyuk G.G. *Sudebno-ekologicheskaya ekspertiza* [Environmental court expertise], Moscow, Rossiyskiy universitet druzhby narodov, 2009, 260 p. (in Russ.).

Chikildina A.Yu. *Zemel'nye sudy: zarubezhnyy opyt* [Land courts: abroad experience], *Politika, gosudarstvo i pravo*, 2014, no. 2, available at: <http://politika.snauka.ru/2014/02/1245> (accessed September 28, 2017). (in Russ.).

Danilova N.V. *Pravo na blagopriyatnyuyu okruzhayushchuyu sredu: sotsial'naya tsennost', soderzhanie i sposoby zashchity* [Human right to a healthy environment – social value: content and methods of protection], *Ekologicheskoe pravo*, 2015, no. 3(4), pp. 175-180. (in Russ.).

Directive 2004/35/Ce 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, available at: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLE:2004L0035:20090625:EN:PDF> (accessed August 20, 2018).

EU Forum of Judges for the Environment, October 22, 2014, available at: <http://www.eufje.org/> (accessed August 20, 2018).

Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 06 dekabrya 2011 goda № 4-FKZ «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy konstitutsionnyy zakon “O sudebnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii” i Federal'nyy konstitutsionnyy zakon “Ob arbitrazhnykh sudakh v Rossiyskoy Federatsii” v svyazi s sozdaniem v sisteme arbitrazhnykh sudov Suda po intellektual'nym pravam» [Federal constitutional law of 06.12.2011 № 4-FKZ «About federal constitutional laws changes «About arbitration courts of the Russian Federation» according to the creation in the arbitration court system Court of the Intellectual rights], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2011, no. 50, art. 7334. (in Russ.).

Federal'nyy zakon ot 10 yanvarya 2002 goda № 7-FZ «Ob okhrane okruzhayushchey sredy» [Federal law No. 7-FZ of January 10, 2002 “On environmental protection”], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2002, no. 2, art. 133. (in Russ.).

Grazhdanskiy protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 14 noyabrya 2002 goda № 138-FZ (s izm. i dop.) [Civil procedural code of the Russian Federation of 14.11.2002 № 138-FZ], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2002, no. 46, art. 4532. (in Russ.).

Hinteregger M. *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 2008, 697 p.

International Environmental Law (8–9 December 2007, New Delhi, India), available at: http://www.leadr.co.nz/db/images/M_PDFs/marlene%20oliver%20paper.pdf (accessed May 30, 2017).

Kodolova A.V. *Otsenka ekologicheskogo ushcherba v stranakh SNG: sravnitel'no-pravovoy analiz* [Environmental damage assessment in the CIS countries: comparative-legal analysis], *Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal*, 2018, no. 3, pp. 369-372.

Kvinn Dj. *Upravlenie strategicheskimi izmeneniyami* [Strategic change management], *Upravlenie izmeneniyem*. Zhukovskiy, 1996, pp. 51-62. (in Russ.).

Lipton J., Özdemiroğlu E., Chapman D., Peers J. (eds.) *Equivalency Methods for Environmental Liability Assessing Damage and Compensation Under the European Environmental Liability Directive*, Springer, 2018. 111 p.

Martyanov V.S. *Strategicheskie vozmozhnosti Rossii: ekologicheskie priority ekonomiki budushchego* [Russian strategic opportunities: environmental priority of the future economic], *Innovatsionnaya Rossiya : sb. rabot laureatov i diplomantov Vseros. konkursa intellektual. proektov «Derzhava-2009»*, Moscow, FORUM, 2010, pp. 122-136.

Muzaleva O.S., Solntsev A.M., Shvarova A.S. *O sozdanii spetsializirovannykh ekologicheskikh sudov dlya obespecheniya effektivnoy zashchity ekologicheskikh prav grazhdan* [About creation of specialized ecological courts for ensuring effective protection of ecological rights of citizens], *Vestnik Volgogradskoy akademii MVD*, 2013, no. 1 (24), pp. 28-36. (in Russ.).

Oliver M. *Environment Commissioner of Environment Court of New Zealand. Implementing Sustainability, New Zealand's Environment Court-Annexed Mediation*. Fifth International Conference on International Environmental Law (8-9 December 2007, New Delhi, India), available at: http://www.leadr.co.nz/db/images/M_PDFs/marlene%20oliver%20paper.pdf (accessed May 30, 2017).

Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 30 noyabrya 2017 goda № 49 «O nekotorykh voprosakh primeneniya zakonodatel'stva o vozmeshchenii vreda, prichinennogo okruzhayushchey sredy» [Resolution of the Supreme court Plenary of 30.11.2017 № 49 «Enforcement of the environmental damage laws»], *Byulleten' Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii*, 2018, no. 2. (in Russ.).

Poyasnitel'naya zapiska k projektu Federal'nogo konstitutsionnogo zakona «O vnesenii izmeneniy v Federal'nyy konstitutsionnyy zakon “O sudebnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii” i Federal'nyy konstitutsionnyy zakon “Ob arbitrazhnykh sudakh v Rossiyskoy Federatsii” v svyazi s sozdaniem v sisteme arbitrazhnykh sudov Suda po intellektual'nym pravam» [Explanatory note to the legal draft «About federal constitutional laws changes «About court system of the Russian Federation» and «About arbitration courts of the Russian Federation» according to the creation in the arbitration court system Court of the Intellectual rights], available at: <http://docs.cntd.ru/document/902314840> (accessed May 02, 2018). (in Russ.).

Preston B.J. *Operating an Environment Court: the experience of the Land and environment Court of New South Wales, July 23, 25 ENV'T & PLAN. L. J.*, 2008, P. 385-409.

Pring G., Pring C. «*Environmental Courts & Tribunals Study*» (For the United Nations Environment Programme). 2016. 120 p.

Pring G., Pring C. Increase in environmental courts and tribunals prompts new global institute, *Journal of court innovation*, 2010, vol. 3, no. 1, pp. 11-21.

Pring G., Pring C. *Specialized Environmental Courts & Tribunals: Improved Access to Justice for Those Living in Poverty*, 2008, pp. 9-10, available at: <http://www.law.du.edu/documents/ect-study/intro-paper.pdf> (accessed July 12, 2017).

Resource Management Act № 69 22 July of 1991, available at: <http://www.law.du.edu/documents/ect-study/intro-paper.pdf> (accessed May 11, 2017).

Robinson N.A., Kurukulasuriya L. *Training Manual on International Environmental Law: Pace Law Faculty Publications*. 2006. 376 p., available at: <https://digitalcommons.pace.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1789&context=lawfaculty> (accessed August 20, 2018).

Sheila Abed de Zavala, Antonio Herman Benjamin, Hilario G. Davide Jr., Alexandra Dunn, Parvez Hassan, Donald W. Kaniaru, Richard Macrory, Brian John Preston, Nicholas A. Robinson and Merideth Wright. An institute for enhancing effective environmental adjudication, *Journal of court innovation*, 2010, vol. 3, no. 1, pp. 1-10.

Solntsev A.M. *K voprosu o sozdanii mezhdunarodnogo ekologicheskogo suda* [About international environmental court creation], I.A. Tarkhanov, A.I. Abdullin, G.I. Kurdyukov, R.Sh. Davletgil'deev (eds.) *Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Mezhdunarodnyy pravoporyadok v sovremennom mire i rol' Rossii v ego ukreplenii», posvyashchennoy 90-letiyu professora D.I. Fel'dmana, g. Kazan', Kazanskiy (Privolzhskiy) federal'nyy universitet, 11–12 oktyabrya 2012 g.*, Moscow, Statut, 2014, pp. 230-235. (in Russ.).

Sulakshin S.S. (ed.), Maksimov S.V., Akhmetzyanova I.R., Vilisov M.V., Kolodkin L.M., Malchinov A.S., Pogorelko M.Yu., Sazonova E.S., Yarutich A.Yu. *Gosudarstvennaya politika protivodeystviya korrupsii i tenevoy ekonomiki v Rossii. T. 2. Normativnyy paket* [State policy against corruption and shadow economy in the Russian Federation. Vol. 2], Moscow, Nauchnyy ekspert, 2009, 304 p. (in Russ.).

Sustainable development goals 2030, available at: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/peace-justice/> (accessed April 17, 2018).

The environmental Management and Coordination Act № 8 of 1999, available at: http://www.vertic.org/media/National%20Legislation/Kenya/KE_Environmental_Management_Act.pdf (accessed May 11, 2017).

The Land and Environment Court Act 1979, available at: <http://www.lawlink.nsw.gov.au> (accessed June 01, 2018).

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 19 aprelya 2017 goda № 176 «O Strategii ekologicheskoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda» [President's decree of 19.04.2017 № 176 «About strategy of the environmental safety of the Russian Federation up to 2025»], *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*, 2017, no. 17, art. 2546. (in Russ.).