

ПРОШЛЫЙ ЭКОЛОГИЧЕСКИЙ УЩЕРБ В ПРИРОДООХРАННОМ УПРАВЛЕНИИ

Г.А. Фоменко,

председатель правления Научно-исследовательского проектного института «Кадастр», доктор географических наук, профессор, академик РАН

В современном мире производство богатств постоянно сопровождается производством рисков, в том числе и экологических¹. Поэтому общество и его институты все время вынуждены оценивать свои действия с позиций приемлемости риска. Рост экологических рисков формирует новый взгляд на природоохранное управление как на рефлексию и реакцию общества в целом или его отдельных институтов на производство, распространение и «потребление» таких рисков. Как отмечает О.Н. Яницкий [5], в России появились целые пространства, пораженные техногенными и социогенными рисками. Их источниками являются как действующие предприятия, так и объекты ранее нанесенных загрязнений или прошлого экологического ущерба (ПЭУ). Вместе они создают пространство экологических рисков, которое изменяется по мере развития структуры экономики.

Важность анализа пространства экологических рисков в России определяется повышением рискогенности развития регионов и локальных территорий в условиях реализации модернизационного сценария развития и связанных с ним изменениями в экономическом пространстве. Так, на территориях, где взамен устаревших размещаются новые высокотехнологичные производства, можно ожидать улучшения экологической ситуации; однако при этом неизбежно происходит возрастание рисков модернизации, в том числе непредсказуемых (наиболее крупные примеры: утечка нефти в Мексиканском заливе, Чернобыльская авария и т.п.). На территориях же, выпадающих из пространства активного экономического развития, увеличиваются зоны экологических рисков, связанных с нарастанием количества объектов прошлых загрязнений и истощением бюджетобразующих природных ресурсов (оставшиеся без собственника еще с советских времен свалки отходов, загрязненные промышленные площадки, или брошенных бизнесом на плечи местных властей закрытые предприятия, шахты и разрезы, где стало невыгодно добывать природные ресурсы, и т.п.). Здесь повышаются и риски деструктивного поведения населения относительно общедоступных природных ресурсов и благ (захламление отходами, вырубка лесов,

браконьерство и т.п.).

Динамика пространства экологических рисков определяет различные требования к институциональным особенностям природоохранного регулирования на всех уровнях государственного управления, к структуре и численности природоохранных организаций, к показателям оценки результативности их деятельности. Анализ системы природоохранного управления показал, что в настоящее время существует достаточно эффективная институциональная и организационная основа государственного природоохранного регулирования относительно действующих и проектируемых хозяйственных объектов, имеющих собственников. Однако *наиболее слабо проработанным звеном природоохранного регулирования остается проблема ответственности за прошлый экологический ущерб (ОПЭУ)*. ОПЭУ определяется как остаточные затраты, которые, в конечном итоге, будут понесены в результате устранения, сокращения и (или) локализации ущерба окружающей среде, здоровью людей или имуществу, обусловленного прошлой или продолжающейся хозяйственной деятельностью [2].

В течение последних 150 лет и особенно начиная с 30-х годов XX века на всей территории Российской Федерации проходили процессы интенсивной индустриализации и экстенсивной добычи природных ресурсов. Как и в других странах, этот этап индустриализации оставил после себя наследие в виде источников значительных воздействий на окружающую среду и реальных угроз для здоровья населения. Более того, эти последствия весьма значительны и соизмеримы разве что с США середины XX века. В результате хозяйственной деятельности к настоящему времени в Российской Федерации накоплено 31,6 млрд.т. отходов, 2-2,3 из которых являются токсичными. Указанные объекты занимают значительные площади земель, опасные химические вещества попадают в грунтовые воды, что приводит к загрязнению поверхностных и подземных водных объектов, в том числе источников водоснабжения, и к нарушению геохимического баланса территорий. В результате пыления отвалов происходит загрязнение атмосферного воздуха².

¹ Федеральным законом РФ от 10 января 2002 года «Об охране окружающей среды» экологический риск определяется как вероятность наступления события, имеющего неблагоприятные последствия для природной среды и вызванного негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайными ситуациями природного и антропогенного характера.

² www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/programma_fzp.doc

Спецификой локализации накопленного экологического ущерба в Российской Федерации является территориальное распределение промышленного комплекса страны с учетом географических и природоресурсных аспектов, связанных с размещением горнодобывающей, тяжелой и перерабатывающей промышленности, военно-промышленного комплекса.

Эксперты выделяют ряд особенностей сложившейся ситуации [2]:

– масштабы проблемы ОПЭУ. Характер промышленного развития и эксплуатации природных ресурсов в условиях командно-административной экономики требовал создания очень крупных предприятий, занимавших большие территории. Более того, предприятия нередко располагались в пределах или в ближайших окрестностях городов, которые часто создавались для обеспечения их работы;

– широкий географический охват. Объекты ПЭУ разбросаны по всей стране, что, с учетом ее размеров, обеспечивает охват большой территории и многих субъектов РФ. Загрязнители находятся в самых разных климатических зонах, включая северные районы, отличающиеся повышенной чувствительностью к экологическим нарушениям;

– большой диапазон проблем ОПЭУ. Российская Федерация, в отличие от многих зарубежных стран, всегда отличалась огромным разнообразием добывающих и перерабатывающих отраслей, а также очень широкими масштабами обороной и ядерной инфраструктуры;

– трансграничные (глобальные) воздействия. Масштабы, географический охват и разнообразие объектов ПЭУ в России, а также большая протяженность ее границ означают, что эта российская проблема имеет особое значение в глобальном контексте, вследствие высокой вероятности трансграничного переноса загрязняющих веществ и их широкого распространения в экосистемах всего мира; особое значение это имеет в контексте арктической проблематики [6];

– несвоевременное решение первоочередных экологических проблем. В Российской Федерации, довольно поздно признали, что промышленность оказывает существенное воздействие на окружающую среду, и не сразу приступили к осуществлению природоохранных мероприятий, которые могли бы уменьшить ОПЭУ. Это привело к увеличению размеров и масштабов экологического ущерба по сравнению с сопоставимыми странами с рыночной экономикой просто потому, что период негативного воздействия здесь был более продолжительным; характер перехода к рыночной экономике.

Крупномасштабная приватизация российских промышленных предприятий в процессе перехода к рыночной экономике происходила без какого-либо серьезного учета проблемы ОПЭУ. В ходе последующей реструктуризации приватизированных предприятий объекты-источники ПЭУ, как правило, выделялись в отдельное производство и оставались без ответственного владельца. В итоге, появилось множество потенциальных и фактически бесхозных источников ПЭУ.

Минприроды России совместно с субъектами Российской Федерации проводит инвентаризацию объектов накопленного экологического ущерба в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2012 г. № ДМ-П9-5838, данным во исполнение поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина от 21 сентября 2012 г. № Пр-2516. К настоящему времени выделены наиболее крупные объекты накопленного экологического ущерба и определены основные направления, требующие первоочередных мер реагирования.

Зарубежный опыт. В Западной Европе и Северной Америке процесс ликвидации прошлого экологического ущерба начался в 1970-е годы XX века; в последующее десятилетие акцент был сделан на экономических последствиях ОПЭУ. В настоящее время повышенное внимание уделяется модернизации существующих объектов и решению приоритетных социальных задач. В Восточной Европе процесс начался в 1990-е годы под влиянием приватизации и в связи с тем, что нерешенность вопросов ОПЭУ стала барьером для инвестиций. Во всех странах решение проблемы ОПЭУ остается «незавершенной задачей» и рассматривается как долгосрочный процесс. Наиболее комплексный и позитивный опыт решения проблемы ОПЭУ накоплен в США (вставка 1). Американский Закон о Суперфонде послужил ориентиром для развития правовой основы восстановления загрязненных земель в странах Западной Европы. Разумеется, там формируются свои организационные и правовые механизмы в данной сфере сообразно остроте и специфике проблем, особенностям национальных правовых систем, финансовым возможностям и т.д. Однако ключевыми аспектами остаются свойственные американской модели управления ПЭУ направления: составление реестра объектов ПЭУ, решение вопросов финансирования их восстановления (нередко за счет создаваемых специально для этой цели фондов), эффективное использование института гражданско-правовой ответственности.

Вставка 1.

Опыт Суперфонда

В США вопросы загрязнения окружающей среды опасными веществами регулируются несколькими законодательными актами. Закон о борьбе с твердыми отходами адресован опасным отходам, образующимся в результате деятельности действующих предприятий. Однако этот закон, принятый американским Конгрессом в 1976 г., не решал вопросы очистки территорий, которые уже были загрязнены на момент его принятия. В 1980 г.

Конгресс принял *Закон о действиях в отношении окружающей среды, компенсации и ответственности*, более известный как Суперфонд. Непосредственным стимулом принятия Суперфонда была острая для США проблема старых заброшенных свалок, где скопилось огромное количество отходов и происходили утечки опасных веществ. Хотя Суперфонд адресован прежде всего проблеме загрязнения от «прошлой» деятельности, он рассматривает вопрос более широко. Объектами, подпадающими под его действие, могут быть не только неконтролируемые свалки или мощности по обращению с отходами, но и промышленные территории, шахты, а также районы, где имеется отравление подземных вод неизвестного происхождения. Суперфонд регулирует также объекты федеральной собственности, включая объекты министерства обороны и министерства энергетики, имеющие территории радиоактивного загрязнения. Более того, правила Суперфонда должны применяться не только к «прошлым», но и к будущим событиям.

Закон предусматривает:

- образование фонда (по названию которого стали именовать сам закон) для финансирования очистки на закрытых свалках, не относящихся к федеральной собственности³;
- нормы ответственности, в соответствии с которыми определяется круг лиц, которые будут нести бремя финансовых расходов;
- уполномоченный федеральный орган – Американское Агентство по охране окружающей среды (US Environmental Protection Agency-EPA), который обязывается проводить в жизнь *Национальный план действий*, включающий процедуры и стандарты для принятия мер по борьбе с утечками опасных веществ и других загрязнителей.

EPA, также как и правительственные органы штатов, располагает полномочиями инициировать оценку любой территории с признаками потенциального загрязнения и, на основе официальной системы рейтинга уровней опасности, внести такую территорию в Перечень национальных приоритетов (NPL), что автоматически означает обязательное проведение на ней восстановительных работ в соответствии с Законом о Суперфонде. На протяжении срока реализации этого плана в NPL было внесено 1 596 участков земли; по состоянию на 2009 год на 1060 из них были выделены средства [7].

Суперфонд определяет круг лиц, которые могут быть потенциально ответственны за финансирование очистных работ. К ним относятся:

- нынешние владельцы мест нахождения отходов;
- бывшие владельцы, в чьей собственности находилось конкретное место на момент удаления опасных отходов;
- производители опасных отходов, которые отдавали распоряжения об удалении опасных отходов в это место;
- транспортировщики опасных отходов, которые выбирали это место для удаления отходов.⁴

Суперфонд значительно расширил масштабы ответственности за загрязнение окружающей среды, обязав возмещать расходы по очистке мест загрязнения, а также потенциальные потери общества в результате нанесения ущерба природным ресурсам. К ответчикам применяется строгая, солидарная и имеющая обратную силу ответственность. Использование средств Суперфонда отличается высоким уровнем прозрачности [7].

Опыт проведения законодательства в жизнь. Спустя несколько лет после принятия Закона стало очевидным, что Конгресс не имел достаточного представления как о масштабах стоящей перед страной проблемы утечек опасных веществ, так и об «узких местах» режима ответственности, устанавливаемого этим законодательным актом. Проведение очистных работ затягивалось, поскольку процесс взыскания средств с виновных шел крайне медленно. Для активизации деятельности по очистке ЭПА старалось всячески расширить участие потенциально ответственных сторон (ПОС) в финансировании таких работ и поощряло практику переговоров, чтобы не доводить дело до суда. С 1989 г. ЭПА стало проводить политику «сначала принуждение», в соответствии с которой средства фонда для финансирования долгосрочной очистки используются только в том случае, если Агентство не может достичь соответствующих соглашений с ПОС, а затем пытается возместить понесенные расходы. ПОС участвовали в переговорах, поскольку при солидарной ответственности их шансы на выигрыш в суде были минимальными; в случае неучастия в очистке им также грозили штрафные санкции. Если в 1988 г. на долю ПОС приходилось 38% очистных работ, то в 90-х она возросла до 63%. К 1996 г. размеры достигнутых с ПОС соглашений о финансировании очистных работ на объектах Национального приоритетного списка оценивались в 11,9 млрд. долл.; сумма по соглашениям о возмещении ПОС стоимости работ, выполненных за счет Суперфонда, составляла 2,1 млрд., при этом 1,4 млрд. уже было ими выплачено. В первые пять лет существования объем Суперфонда составлял 1,6 млрд. долл.; 80% средств поступило от налогов на компании нефтяной и химической отраслей (налог на сырую нефть и 42 химических вещества), остальную часть составили бюджетные ассигнования. При утверждении программы на следующий пятилетний срок объем средств Суперфонда был увеличен до 8,5 млрд. долл. (в том числе был введен новый налог на широкий круг компаний различных отраслей); бюджетная составляющая уменьшилась до 10%. Всего за 1980-1996 гг. расходы Суперфонда

³ К объектам федерального подчинения применяются те же нормы ответственности, однако финансирование осуществляется из бюджетов соответствующих ведомств или за счет лиц, которые участвовали в загрязняющей деятельности.

⁴ По Суперфонду ответственность распространяется на любой субъект, будь то частная фирма или орган государственной власти любого уровня.

составили 16,4 млрд. долл. По различным оценкам, судебные издержки в середине 80-х годов составляли 24-44% расходов Суперфонда. Хотя эти расходы несли в основном частные фирмы, определенная их часть (около 15%) приходилась на федеральное правительство.

Обобщение практики государственного управления различных зарубежных стран относительно ОПЭУ, выполненное экспертами Всемирного банка [2], позволило сформулировать общие закономерности деятельности по определению и передаче ответственности за ПЭУ:

— широкое разнообразие применяемых способов определения и передачи ответственности за ПЭУ;

— применение общего принципа «загрязнитель платит» в случаях, когда можно определить загрязнителя или его правопреемника;

— приоритетное признание действующего собственника в качестве одной из ответственных сторон;

— передача ОПЭУ вместе с правом собственности (обязательство должной осмотрительности или принцип «покупатель, будь бдителен»);

— различия в отношении распространения ответственности на другие стороны, например, бывших собственников или участвующие стороны (солидарная ответственность или ответственность по делимому обязательству);

— тенденция к поиску «богатых клиентов»;

— применение временных ограничений при определении исторического периода ответственности;

— защита «добросовестного собственника»;

— устранение ПЭУ бывшим собственником до передачи прав собственности.

Относительно механизмов финансирования решения проблемы ОПЭУ международный опыт свидетельствует о том, что частный сектор остается основным источником финансирования, однако, существует возможность государственного финансирования. При этом государственные структуры осуществляют меры в чрезвычайных ситуациях или возмещают расходы задним числом. В случаях, когда реализацию ОПЭУ берет на себя государство (бесхозные объекты, государственные активы, соображения экономического развития или устранения социальных последствий), разрабатываются государственные программы с бюджетным финансированием разработки технологий, оценки участков, проведения информационных кампаний и др. Достаточное распространение имеет организация государственно-частных партнерств.

Особенности институциональной ситуации в России. Нормативно-правовая база решения проблемы ОПЭУ в России недостаточно развита и противоречива, тем не менее, она позволяет при ступить к решению проблемы ликвидации ПЭУ. Так, правовые инструмен-

ты, а именно, ответственность собственников и владельцев земель (земельных участков) за реабилитацию территорий, поддержание земель в надлежащем состоянии определены в земельном, лесном, водном законодательстве, в законодательстве о недрах. Федеральным законодательством определена публичная (федеральная, субъекта РФ, муниципальная) и частная собственность на земли. Инвестиционные инструменты, предусматривающие возможность финансирования мероприятий по ликвидации экологического ущерба и реабилитации территорий, предусмотрены бюджетным законодательством. В отношении частных собственников земель ситуация проста: работы по ликвидации загрязнений должны проводиться за их счет. Публичные собственники (органы государственного управления – федеральные и субъектов РФ, местного самоуправления) могут использовать инструменты, предусмотренные бюджетным законодательством:

- планирование бюджетных ассигнований главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС), исполняющими обязанности публичного собственника земель;

- бюджетные инвестиции в объекты государственной и муниципальной собственности, порядок которых определен статьей 79 БК РФ;

- средства Федерального фонда софинансирования расходов в соответствии со статьей 132 БК РФ;

- долгосрочные целевые программы, порядок финансирования которых установлен статьей 179 БК РФ;

- средства Инвестиционного фонда Российской Федерации в порядке, установленном статьей 179.2 БК РФ;

- ведомственные целевые программы (статья 179.3 БК РФ).

Тем не менее, существуют и пробелы в законодательстве. Несмотря на то, что в России законодательно установлено право сторон, пострадавших от экологического ущерба, на получение компенсации, в стране нет четких правовых основ для практического распределения этой ответственности и для принятия мер по исправлению ситуации. Отсутствуют четкая правовая база и процедуры, позволяющие передавать ответственность в случае приватизации государственных активов, повторной национализации приватизированных активов, купли-продажи частных активов или банкротства их владельцев. Ситуация еще больше осложняется в результате того, что в ходе первоначальной приватизации проблема ОПЭУ, как правило,

игнорировалась, а впоследствии земельные участки под обанкротившимися или заброшенными предприятиями были возвращены муниципальным властям.

До сих пор не разработана эффективная регулятивная процедура, которая позволила бы дать определение ОПЭУ, ранжировать случаи ОПЭУ, разработать стандарты реабилитационных мероприятий или применять принудительные меры. Следует отметить, что российские правила бухгалтерского учета не требуют, чтобы предприятия отражали ОПЭУ в своей финансовой отчетности; страховщики также не принимают это во внимание. Данных о том, что российские финансовые организации учитывают ОПЭУ при принятии оценочных и кредитных решений, практически нет, хотя для иностранных кредиторов и инвесторов этот фактор имеет важное значение.

Разработка правовых актов и методических документов, регламентирующих их системное применение в отношении ОПЭУ была предусмотрена Планом первоочередных мероприятий (2008-2010 годы) по ликвидации экологического ущерба, подготовленным Ростехнадзором в 2008 году [4]. Этот документ предполагает:

- проведение работ по инвентаризации (обследованию) загрязненных территорий, их классификации, категоризации, ранжированию, формированию интегрированного информационного ресурса об экологическом ущербе;

- проведение оценки затрат на ликвидацию экологического ущерба;

- подготовку законодательных и иных нормативных правовых актов, предусматривающих предотвращение негативного техногенного воздействия на окружающую среду путем стимулирования модернизации производства и внедрения новых экологически безопасных технологий добычи и переработки топливно-энергетических и минерально-сырьевых ресурсов, очистки сточных вод и выбросов в атмосферу, переработки отходов производства и потребления;

- совершенствование инвестиционных механизмов ликвидации экологического ущерба и реабилитации нарушенных территорий, включая отработку механизмов государственно-частного партнерства и привлечения внебюджетных инвестиций для финансирования мероприятий по ликвидации накопленного экологического ущерба;

- проведение работ по устранению накопленного экологического ущерба и рекультивации на нарушенных территориях, представляющих наибольшую экологическую опасность, с использованием средств заимствования международных финансовых организаций.

Основные направления по организации государственного управления в сфере реализации ответственности за прошлый экологический ущерб.

Анализ зарубежного и отечественного опыта позволил определить основные направления организации государственного управления в сфере реализации ОПЭУ.

Во-первых, следует согласиться с мнением российских и зарубежных экспертов, что первоочередной мерой является закрепление основных положений реализации ОПЭУ специальным нормативным актом, имеющим достаточно высокий законодательный статус – *Федеральным Законом о прошлом загрязнении* (далее по тексту – Закон). Его необходимость обусловлена тем, что, несмотря на достаточное количество в РФ законодательных актов, вопросы очистки территорий, которые уже были загрязнены в прошлые периоды, остаются вне поля государственного регулирования. Объектами, подпадающими под действие Закона, должны быть, прежде всего, неконтролируемые свалки или мощности по обращению с отходами, промышленные территории, шахты и другие объекты, у которых к настоящему времени нет собственника (ответственного за накопленный экологический ущерб), или определение которого сопряжено с большими трудностями. Большинство таких объектов имеют длинную историю, их возникновение относится к периоду индустриализации или эпохи развитого социализма; в свое время они были объектами государственной или кооперативной собственности.

Закон должен предусматривать:

- дефиницию термина «опасное вещество», то есть, определение круга веществ, которые подпадают под его действие;

- нормы ответственности, в соответствии с которыми определяется круг ответственных лиц, которые будут нести бремя финансовых расходов;

- определение уполномоченного федерального органа, его функций и полномочий по разработке и осуществлению государственной политики относительно реализации ОПЭУ;

- механизмы реализации государственного управления в сфере реализации ОПЭУ;

- определение и утверждение соответствующих процедур и стандартов;

- разработку и реализацию федеральной (ведомственной) целевой Программы ликвидации накопленных загрязнений;

- образование целевого фонда для финансирования мероприятий по снижению вредного воздействия накопленных загрязнений на здоровье населения и окружающую природную среду – Фонд ликвидации прошлых загрязнений (далее по тексту Фонд)⁵ с приданием ему прав привлечения виновных природопользователей к финансированию мероприятий по снижению вредного воздействия накопленных загрязнений на здоровье населения и окружающую природную среду;

⁵ По опыту зарубежных стран, возможно формирование соответствующего относительно самостоятельного раздела в составе Экологического Фонда.

— разработка механизмов проведения надзора и контроля объектов (мест) прошлых экологических загрязнений, выполнения работ по их ликвидации, и соответствующих регламентов осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Рассмотрим наиболее важные позиции Закона более подробно.

Опасные вещества. Поскольку ответственность установлена за загрязнение опасными веществами, то важно установить, какие вещества подпадают под это определение. Целесообразно определить их как отходы, которые представляют существенную реальную или потенциальную опасность для здоровья человека и окружающей среды и квалифицировать их таковыми, если они отвечают одной из многих характеристик, включая способность накапливаться в живых организмах, токсичность для растений, способность вызывать генетические мутации. Однако в настоящее время этот подход представляется сложным из-за отсутствия системного научно-методического обоснования и чрезвычайной сложности консенсуса по процедурам тестирования для определения тех или иных характеристик.

Представляется, что более продуктивно, по крайней мере, на начальном этапе работ, квалифицировать массу накопленных загрязнений в качестве опасных веществ, в случае, если они характеризуются одним из следующих параметров: способностью вызывать коррозию, воспламеняемость, реактивность и токсичность. Кроме того, опасными целесообразно признать все те вещества, которые уже названы опасными или токсичными в других природоохранных законодательных и нормативных актах.

Согласно логике деятельности по ликвидации накопленных загрязнений, термин опасное вещество (объем веществ) применим и в тех случаях, если имеется утечка или угроза утечки не только опасного, но и любого загрязняющего или заражающего вещества, которые могут представлять неминуемую и существенную угрозу для здоровья населения и окружающей среде.

И, наконец, федеральный уполномоченный орган может непосредственно объявить какое-либо вещество опасным, если оно может представлять существенную опасность для здоровья населения, благосостояния или окружающей среды.

Потенциально ответственная сторона (ПОС). Под потенциально ответственной стороной (ПОС) подразумевается лицо (круг лиц), которое в той или иной мере способствовало накоплению загрязнений и формированию ответственности за прошлый (накопленный) экологический ущерб и, соответственно, должны быть привлечены к финансированию действий по ликвидации накопленных загрязнений. Важно

подчеркнуть, что, согласно действующему законодательству, ответственность распространяется только на нынешнего владельца мощностей или иных видов опасной деятельности, тогда как в данном случае речь идет о том, что ответственность распространяется на любой субъект, будь то частная фирма или орган государственной власти любого уровня.

Ответственность. Если происходит загрязнение окружающей среды, его виновник должен нести ответственность за ущерб, нанесенный третьим лицам. Рассматриваемый Закон должен значительно расширить масштабы ответственности за загрязнение окружающей среды, обязав возмещать расходы по очистке мест загрязнения, а также потенциальные потери общества в результате нанесения ущерба природной среде. К ответчикам применяется строгая, солидарная и имеющая обратную силу ответственность. Строгая ответственность означает, что ответчик обязан возместить ущерб независимо от того, виноват он в утечке или нет. Иначе говоря, во внимание не принимается, действовал ли ответчик добросовестно и с соблюдением правил или же халатно. Солидарная ответственность означает, что ущерб является неделимым и не может быть отнесен к каждому ответчику пропорционально его вкладу, то есть, каждая сторона отвечает за весь нанесенный ущерб. Иными словами, любое лицо из числа ПОС можно обязать возместить все 100% затрат, даже если оно поместило на свалку 1% находящихся там отходов⁶. Нормы Закона имеют обратную силу, так как они устанавливают ответственность за действия, которые произошли за много лет до его принятия, то есть, до того, как стали известны новые требования. Таким образом, ответственность возлагается на тех, кто вел легальную деятельность в соответствии с законодательством своего времени. Уровень знаний и технических возможностей того времени во внимание не принимается. Закон не ограничивает размер ответственности в связи с проведением очистных работ. ПОС в принципе может избежать ответственности только в том случае, если докажет, что утечка была вызвана стихией, военной акцией или же, в отдельных случаях, третьим лицом, с которым у ответчика не было ни прямых, ни косвенных договорных отношений.

Во-вторых, следует приветствовать разработку и начало реализации Федеральной Целевой Программы ликвидации накопленных загрязнений. В 2013 году Министерством природных ресурсов и экологии России утвержден Комплекс мер по ликвидации экологического ущерба, накопленного в результате прошлой хозяйственной деятельности. Документом предусмотрено проведение в 2013 году технологических работ по ликвидации накопленного экологического ущерба на территориях загрязненных

⁶ По аналогии с Законом о действиях в отношении окружающей среды, компенсации и ответственности (более известен как Суперфонд) в США (1980 г.)

островов архипелага Земля Франца Иосифа, острове Северный архипелага Новая Земля в Архангельской области, а также выполнение природоохранных мероприятий на территории ФГБУ «Государственный заповедник «Ненецкий». В комплекс мер входит проведение оценки экологического ущерба в Арктической зоне России, в том числе на континентальном шельфе и в районах российского присутствия на архипелаге Шпицберген, а также реализация мероприятий по ликвидации негативного воздействия отходов, накопленных в результате деятельности ОАО «Байкальский целлюлозно-бумажный комбинат».

С целью решения проблем накопленных загрязнений Минприроды России в настоящее время разработан и согласовывается проект федеральной целевой программы «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014-2025 годы⁷. Цель программы – восстановление нарушенных природных систем, ранее подвергшихся негативному антропогенному и техногенному воздействию в результате прошлой хозяйственной деятельности. Основные решаемые задачи – (1) экологическая реабилитация территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба в результате прошлой хозяйственной деятельности добывающей и горно-обогатительной промышленности; (2) экологическая реабилитация территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба с нефтесодержащими загрязнениями и предотвращение появления таких объектов в будущем; (3) экологическая реабилитация территорий, подверженных негативному воздействию объектов накопленного экологического ущерба обрабатывающей (прежде всего, химической) промышленности и предотвращение появления аналогичных объектов в будущем; (4) рекультивация и экологическая реабилитация территорий крупнейших полигонов твердых бытовых отходов; (5) ликвидация накопленного экологического ущерба в связи с прошлой хозяйственной деятельностью в Арктической зоне Российской Федерации и на прибрежных территориях; (6) санация территорий доконвенционального уничтожения химического оружия.

В институциональном плане программа «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2014-2025 годы представляет собой инструмент программно целевого управления, ориентированный преимущественно на ликвидацию объектов прошлого экологического ущерба, которые возникли еще в советское время и, поэтому, не имеющие виновного собственника. Объем финансирования Программы в 2014-2025 годах за счет всех источников составит 218,7 млрд. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета – 129,1 млрд. рублей, за счет

средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 22,4 млрд. рублей за счет средств из внебюджетных источников – 67,1 млрд. рублей. В Ярославской области в соответствии с проектом Программы, планируется выполнить рекультивацию прудов-накопителей кислых гудронов и построить защитные сооружения для предупреждения нефтезагрязнений на НПЗ им. Менделеева. Планируемые мероприятия позволят ликвидировать угрозу загрязнения прилегающей к прудам-накопителям кислых гудронов территории, рекультивировать, ликвидировать угрозу безопасности для жизни и здоровья 3,5 тыс. человек и улучшить экологические условия проживания 602,5 тыс. человек⁸.

В результате реализации программы планируется обеспечить: (1) улучшение экологических условий проживания для 15,2 млн. россиян, в том числе для миллиона жителей Российской Федерации, проживающих в зоне экологического бедствия; (2) прирост внутреннего валового продукта за счет снижения экономического ущерба от последствий техногенных аварий, снижения уровня заболеваемости и смертности трудоспособного населения в связи с улучшением состояния окружающей среды, развития сектора экологических услуг; (3) создание дополнительных рабочих мест и привлечение частных инвестиций в сферу обезвреживания и переработки накопленных загрязнений; (4) вовлечение экологически реабилитированных территорий, восстановленных мест обитания объектов животного и растительного мира в хозяйственный оборот и повышения их инвестиционной привлекательности; (5) исключение будущих бюджетных обязательств на безопасное содержание экологически реабилитированных территорий и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных наличием объектов накопленного экологического ущерба; (6) предотвращение экономического ущерба от возникновения и развития чрезвычайных ситуаций экотоксикологического характера.

В-третьих, следует создать Фонд ликвидации прошлых загрязнений. Потенциальные модели финансовых механизмов можно найти в международной практике, где есть примеры создания фондов долгосрочного государственного финансирования, государственно-частных партнерств, специальных отраслевых фондов, финансируемых за счет взносов промышленных предприятий, а также гарантийных инструментов финансовых организаций. Наиболее распространенные фонды ликвидации прошлых загрязнений создаются, как правило, в виде некоммерческих организаций. Они осуществляют функции по предоставлению финансирования ликвидации ПЭУ. Координацию деятельности Фонда должен осуществлять уполномоченный федеральный орган (Минприроды России). Возможно создание

⁷ www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/programma_fzp.doc

⁸ www.mnr.gov.ru/upload/files/docs/programma_fzp.doc

государственной корпорации Фонд ликвидации прошлых загрязнений.

Деятельность Фонда регулируется специальным федеральным законом, которым должны быть определены статус Фонда, его цели и функции; урегулированы вопросы управления и контроль деятельности Фонда; установлены условия предоставления финансирования за счет средств Фонда; определены порядок предоставления финансирования и порядок расходования средств (для реализации механизмов осуществления ОПЭУ, включая определение ПОС и принуждение их к финансированию) и другие вопросы.

Фонд и Программа определяют, что меры долгосрочной очистки за счет средств Фонда могут быть выбраны только после сопоставления необходимости очистки и затрат на ее осуществление с наличием средств Фонда на эти цели. Программой требуется, чтобы был выбран самый эффективный, с точки зрения снижения экологических рисков, вариант из тех, которые рассматриваются в анализе экономической результативности. Этот критерий применяется только тогда, когда варианты уменьшения экологических рисков от объектов ПЭУ обеспечивают минимальный стандарт защиты здоровья, благосостояния и окружающей среды. Таким образом, среди мер, обеспечивающих одинаковую защиту, будет выбрана наиболее дешевая. При рассмотрении вариантов, которые обеспечивают более высокий уровень защиты (учитывая, что во всех из них минимальный стандарт соблюден), критерий эффективности затрат будет включать сопоставление увеличения уровня защиты с ростом затрат.

В-четвертых, *при планировании контрольно-надзорной деятельности необходимо предусматривать специальные меры относительно объектов ПЭУ.* Объекты ПЭУ рассматриваются в качестве «горячих экологических точек», которые нуждаются в особом контроле и надзоре; целесообразна разработка соответствующих регламентов осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Важными направлениями также являются:

— проведение инвентаризации и ведение Списка объектов ПЭУ;

— осуществление контроля хода реализации

технических проектов ликвидации объектов ПЭУ;

— выполнение экологической экспертизы документов по приватизации, смене собственника, банкротству субъектов хозяйственной деятельности, имеющих в своих активах объекты ПЭУ;

— мониторинг состояния объектов ПЭУ.

Наличие объектов ПЭУ как в целом по России, так и в субъектах федерации должно отражаться в планах деятельности центрального аппарата и территориальных органов Росприроднадзора, учитываться при определении штатной численности, а выполнение мероприятий по ликвидации объектов ПЭУ – рассматриваться в качестве одного из показателей результативности деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1.Абалкина, И.Л. Суперфонд: правовые и экономические аспекты / И.Л. Абалкина. – Материалы ЦПП, 2005.

2.Ответственность за прошлый экологический ущерб в Российской Федерации. Доклад. Всемирный Банк. Департамент устойчивого развития Регион Европы и Центральной Азии, 2007.

3.Перечень поручений по итогам состоявшегося 27 мая заседания президиума Государственного совета, посвященного реформированию системы государственного управления в сфере охраны окружающей среды. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/7980>, свободный.

4.План первоочередных мероприятий (2008-2010 годы) по ликвидации экологического ущерба. – Ростехнадзор, 2008.

5.Яницкий, О.Н. Экологическая политика как риск-рефлексия / О.Н. Яницкий. – Режим доступа: <http://www.creoterika.ru/science/biblio/socium/ecology/4211.pdf>, свободный.

6.‘‘Issues’’, Arctic Monitoring and Assessment Programme, Oslo, 1998. <http://www.amap.no/>

7.<http://www.epa.gov/superfund/>

8.Sigman, H. Public Policies for Hazardous Wastes and Toxic Substances. In: Puplic Policies for Environmental Protection. Wash., Resources for the Future, 2000.