

## ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА ВОДНЫМ ОБЪЕКТАМ ПРИ НАРУШЕНИИ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Крутикова К.В.

ФГБУ «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», г. Екатеринбург, Россия  
e-mail: krutikovak@mail.ru

**Ключевые слова:** водный объект, вред, деградация, норматив, водное законодательство.

*Автором проанализирована правоприменительная практика по судебным разбирательствам в отношении вопросов возмещения вреда, причиненного водным объектам нарушением водного законодательства. Исследованы ключевые вопросы, являющиеся предметом спора между истцом (органами Росприроднадзора) и ответчиком (водопользователем), среди которых: необходимость доказательства факта причинения вреда, наличие деградации водного объекта, а также перечень исходной информации для расчета вреда и подход к определению отдельных элементов расчета. Рассмотрены основные направления развития механизма возмещения вреда, а также совершенствования методологии расчета суммы вреда.*

## LAW-ENFORCEMENT PRACTICE CONCERNING COMPENSATION OF DAMAGES TO WATER BODIES IN CASE OF THE WATER LEGISLATION INFRINGEMENT

Krutikova K. V.

Federal State Budget Institution «Russian Research Institute for Integrated Water Management and Protection», Ekaterinburg, Russia  
e-mail: krutikovak@mail.ru

**Key words:** water body, damage, degradation, norm, water legislation

*The author has analyzed the law-enforcement practice based on court hearings concerning compensation of damages to water bodies through infringements of water legislation. Key issues disputable between plaintiffs (Rosprirodnadzor bodies) and respondents (water users) have been studied. Among them: necessity of proving the fact of damage, degradation of a water body, as well as the list of initial information for calculation of damage and approach to determination of the calculation individual elements. The main directions of the damage compensation mechanism development, as well as improvement of the damage volume calculation methods have been discussed.*

Обязанность полного возмещения вреда окружающей среде установлена ст. 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ [1]. При расчете размера вреда используется «Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства», утвержденная приказом Минприроды России от 13.04.2009 № 87 [2].

Возмещение вреда осуществляется в подавляющем большинстве случаев в судебном порядке. Практика деятельности арбитражных судов по таким делам демонстрирует затяжной характер рассмотрения, причиной которого являются споры истца и ответчика об обоснованности предъявляемых претензий и достоверности расчета размера вреда. Сама методология определения размера вреда, заложенная в Методику № 87, признается экспертным сообществом правомерной, однако некоторые ее положения требуют уточнения и разъяснения с целью обеспечения их однозначной интерпретации и правильности исчисления размера вреда.

В ходе подобных разбирательств помимо обстоятельств, имеющих отношение к предмету спора, суды вынуждены рассматривать вопросы правового характера, а именно: что является вредом водному объекту и является ли обязательным выявление факта наступления вреда вследствие нарушения водного законодательства.

### **Установление факта причинения вреда водному объекту**

С одной стороны, после опубликования в 2017 году постановления Пленума Верховного суда РФ № 49 [3] установлено: в случае превышения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями установленных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду предполагается, что в результате их действий причиняется вред. Подобная формулировка фактически позволяет судам разрешать спор без определения механизма причинения вреда. Большинство судебных решений основано на формальном следовании тезису: сверхнормативный сброс причиняет вред. Это слабо оспоримо в случаях, когда степень негативного воздействия действительно высока, то есть отсутствие деградации водного объекта причинителем вреда даже не предполагается.

Однако существует целый ряд споров, в которых ключевым отстаиваемым обстоятельством является именно отсутствие деградации в результате «незначительного» по мнению «причинителя» вреда воздействия. Как правило, такая ситуация возникает, если при исчислении вреда в качестве нарушаемого норматива приняты не нормативы допустимого сброса загрязняющих веществ, а предельно допустимые концентрации этих веществ в воде водного объекта (в случае отсутствия у предприятия утвержденного допустимого норматива). То есть в качестве нарушения водного законодательства рассматривается не загрязнение в результате превышения установленного организационного норматива сброса, а иное нарушение – использование ресурсов водного объекта без разрешительной документации. В этом случае, при сбросе загрязняющих веществ в составе сточных вод с концентрациями, не превышающими концентрации этих веществ в воде водного объекта (или превышающих незначительно), может быть исчислен вред водному объекту. Действующая методология расчета вреда предусматривает такую возможность (п. 22.3) [2].

В этом случае суть спора состоит в следующем. В соответствии со ст. 1 Закона № 7-ФЗ вред окружающей среде – это негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов [1].

Ответчик настаивает на том, что вред может быть исчислен и предъявлен только в случае, если выявленное негативное воздействие на водный объект повлекло за собой его деградацию либо истощение. При этом под истощением водного объекта должно пониматься постоянное сокращение запасов и ухудшение качества поверхностных и подземных вод [4]. Под это определение подпадает любое доказанное загрязнение водного объекта сбросом загрязняющих веществ в составе сточных вод в количестве, превышающем содержание этих веществ в воде водного объекта. Однако ответчиком, как правило, предпринимаются попытки установления отсутствия именно деградации водного объекта, как доказательства отсутствия вреда.

В свою очередь, деградация водного объекта – состояние водного объекта, сопровождаемое ухудшением качества воды, снижением самоочищающей способности, снижением комплектности водной экосистемы, нарушением экологического благополучия [5]. Установление деградации – вопрос, требующий проведения судебной экспертизы, назначение которой требует соблюдения определенных судебных процедур, а также расходов на ее проведение. При этом, напомним, положения п. 7 постановления Пленума ВС РФ № 49 позволяют достаточно формально рассматривать в качестве доказательства причинения вреда только факт сверхнормативного воздействия, вне зависимости от того, привело данное обстоятельство к ухудшению состояния окружающей среды или нет.

Позиция Росприроднадзора, выступающего истцом и противником проведения экспертиз по доказыванию отсутствия деградации водного объекта, состоит в следующем

[6]. В силу п. 6 Постановления Пленума ВС РФ от 30.11.2017 № 49 основанием для привлечения лица к имущественной ответственности (п. 1 ст. 77 Закона № 7-ФЗ) является вред, причиненный окружающей среде, в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов, иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды.

Таким образом, из приведенного толкования нормы права в его взаимосвязи с п.1 ст. 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации подлежит возмещению в полном объеме вред, причиненный в результате действий лица, которые повлекли негативное изменение окружающей среды в любой из форм, охватываемых п. 1 ст. 77 Закона № 7-ФЗ.

При этом перечень таких действий, как и вариантов (форм) негативных изменений окружающей среды, является открытым. То есть, прочее нарушение водного законодательства в соответствии с позицией Росприроднадзора подпадает под механизм причинения вреда.

### **Порядок исчисления размера вреда**

Если вопрос деградации водного объекта или ее отсутствия не поднимается (либо уже решен) в судебном разбирательстве, то перечень оспариваемых в суде моментов дополняется недостоверностью самого расчета суммы вреда. Методология расчета, несмотря на ее систематическое дополнение в целях исключения спорных моментов, по-прежнему содержит ряд принципиальных неопределенностей, позволяющих неоднозначно трактовать ее нормы [7], в результате чего расчет истца и контррасчет ответчика не совпадают по целому ряду позиций.

Исходным этапом исчисления размера вреда одному объекту является выявление загрязнения водного объекта. С этой целью сравниваются данные лабораторного анализа проб воды водного объекта и сточной воды в случае, если вред причинен сбросом сточных вод. Для этого должны быть использованы данные проверки надзорными органами предприятия-нарушителя, которые будут являться доказательством факта нарушения водного законодательства.

Исчерпывающий перечень исходной информации, необходимой для расчета вреда, причиненного сбросом сточных вод с превышением нормативов допустимого воздействия на водные объекты, в соответствии с действующей методологией:

1. Акты отбора проб воды за рассматриваемый период на всех рассматриваемых в расчете выпусках сточных вод и воды водного объекта выше выпусков.
2. Протоколы количественного химического анализа учитываемых проб воды.
3. Документы об аккредитации лабораторий, результаты которых будут учтены при расчете.
4. Акты проверки предприятия контрольно-надзорными органами.
5. Журнал учета водоотведения предприятия средствами измерений (если при расчете вреда используются данные предприятия).
6. Решения о предоставлении водного объекта в пользование по всем выпускам.
7. Разрешения на сброс загрязняющих веществ по всем выпускам.
8. Нормативы допустимого сброса вредных веществ и микроорганизмов в составе сточных вод по всем выпускам.
9. Результаты запроса в управления Росгидромета сведений о фоновых концентрациях.
10. Результаты запроса в управления Росгидромета или территориальные органы Росводресурсов сведений о сроках половодий и паводков на водном объекте, которому причинен вред.
11. Расчеты платы за негативное воздействие на окружающую среду в части сброса загрязняющих веществ в водный объект.

12. Справка предприятия о проведенных мероприятиях по предупреждению сверхнормативного или сверхлимитного (при его наличии) сброса вредных (загрязняющих) веществ.
13. Заключение органа Росприроднадзора, либо другого надзорного органа об обоснованности таких затрат.

При прочих видах загрязнения водного объекта (в том числе нефтью или нефтепродуктами) перечень исходной информации, как правило, практически полностью включен в акты проверки объектов негативного воздействия (включая фото и видеоматериалы).

Наиболее часто встречающиеся спорные моменты относительно неиспользования при расчете суммы вреда сведений, которые необходимы для определения элементов расчета и коэффициентов в обязательном порядке, в отсутствие которых расчет вреда может быть признан недействительным:

1. о сроках половодий и паводков – не учет этих сведений приводит к завышению суммы вреда, поскольку для сроков половодий характерен минимальный коэффициент, учитывающий природно-климатические условия в зависимости от времени года;
2. о фоновых концентрациях, сведения о которых используются дважды в ходе расчета (при определении допустимой концентрации загрязняющего вещества и назначении коэффициента, учитывающего интенсивность негативного воздействия вредных (загрязняющих) веществ на водный объект. Расчет может быть произведен без информации о фоновых концентрациях только в случае отсутствия у предприятия разрешительной документации;
3. об аккредитации лаборатории, производившей анализ проб воды, в какие-то сроки в период, за который исчисляется вред (как правило, в момент истечения сроков аккредитации и получения нового аттестата).

В целом, сам порядок расчета суммы вреда может считаться достаточно выверенным, однако формулировки некоторых положений методики исчисления вреда все же допускают некоторые вариации. Например, «болевым точкой» является нечеткость использованного в положениях методики понятия «фоновый показатель качества воды водного объекта». На сегодняшний день в качестве этого показателя в ходе исчисления вреда должны быть использованы фоновые концентрации, определенные в соответствии с РД 52.24.622–2017 «Порядок проведения расчета условных фоновых концентраций химических веществ в воде водных объектов для установления нормативов допустимых сбросов сточных вод» [8]. Показатели качества воды водного объекта в фоновом створе должны быть использованы только при оценке наличия загрязнения водного объекта. Однако процедуры утверждения проходит проект приказа Минприроды России, в соответствии с которым при отсутствии фонового показателя качества воды водного объекта, определяемого территориальными органами Росгидромета, допустимо применять лабораторные исследования отобранных проб природной воды до 500 метров выше места сброса сточных вод, проводимые организацией, аккредитованной в соответствии с законодательством Российской Федерации об аккредитации в национальной системе аккредитации [9]. Подобные изменения существенны и устраняют несоответствие позиции Росгидромета и Росприроднадзора содержанию методики (в части примеров расчета вреда, размещенных в приложении к методике).

В некоторых случаях назначение коэффициентов в процессе исчисления вреда также вызывает неопределенность по причине отсутствия комментариев к различным случаям и условиям причинения вреда в тексте Методики. В некоторых же случаях сомнения вызывает обоснованность значений коэффициентов, установленных самой Методикой. Так, применение коэффициента, учитывающего природно-климатические условия в зависимости от времени года, не дифференцировано по климатическим зонам Российской Федерации, что было бы логично, учитывая, что гидрологический год в разных зонах наступает в разное время.

Заключительным этапом оценки вреда является возможное уменьшение его суммы на величину фактических затрат на выполнение мероприятий по предупреждению сверхнормативного или сверхлимитного (при его наличии) сброса вредных (загрязняющих) веществ. Вопрос зачета/незачета затрат также зачастую относится к оспариваемым обстоятельствам. Методикой установлено, что фактические затраты на выполнение мероприятий по предупреждению сверхнормативного или сверхлимитного (при его наличии) сброса вредных (загрязняющих) веществ и ликвидации загрязнения водного объекта или его части документально подтверждаются виновной стороной, а их обоснованность проверяется органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов. То есть, затраты должны быть не только подтверждены, но и должна быть проверена их обоснованность. Некоторые надзорные органы отказываются подтверждать обоснованность затрат, ссылаясь на отсутствие порядка проведения такой работы. Другие формируют комиссию по рассмотрению вопросов, связанных с принятием заключения о возможности зачета сумм, определенных исходя из фактических затрат. Работа такой комиссии состоит в том, что оценивается эффективность мероприятий, с точки зрения сокращения сброса именно тех вредных веществ, по которым произведен расчет вреда. В результате, чаще всего признается эффективность только части производимых ответчиком затрат.

Ответчик, как правило, заинтересован в возмещении вреда, путем осуществления восстановительных работ. П. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» установлено, что при решении вопроса об удовлетворении требования о возмещении вреда в натуре, то есть выполнения восстановительных работ (мер), в судебном разбирательстве определяется: является ли принятие мер, направленных на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, объективно возможным. В случае, если восстановление состояния окружающей среды, существовавшее до причинения вреда, в результате проведения восстановительных работ возможно лишь частично (в том числе в силу наличия невосполнимых и (или) трудновосполнимых экологических потерь), возмещение вреда в соответствующей оставшейся части осуществляется в денежной форме. Также п 18 Постановления № 49 установлено, что возможность возложения на ответчика обязанности по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды поставлена в зависимость от наличия проекта восстановительных работ, разработанного и утвержденного с соблюдением требований действующего законодательства. При отсутствии такого проекта суд выносит решение о возмещении вреда в денежной форме.

Таким образом, перечень оспариваемых вопросов в ходе судебных разбирательств достаточно обширен, обусловлен не только правовыми, но и методическими недостатками. Следует признать, что законопроектная работа по основным перечисленным недостаткам методического подхода к расчету вреда проводится уже на сегодняшний день.

### **Направления развития механизма возмещения и методологии расчета вреда**

Деятельность Минприроды России по совершенствованию методологии расчета суммы вреда водным объектам предусматривает внесение изменений в Методику исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденную приказом Минприроды России от 13.04.2009 № 87, направленных на [9]:

- уточнение определения коэффициента индексации  $K_{ин}$ , учитывающего инфляционную составляющую экономического развития, который определяется на год причинения вреда водному объекту;
- уточнение определения коэффициента  $K_{дл}$ , учитывающего длительность негативного воздействия вредных (загрязняющих) веществ на водный объект, в

том числе в части завершения такого периода моментом окончания ликвидации загрязнения;

- дополнение Методики формулой исчисления размера вреда, причиненного ледяному (снежному) покрову водных объектов в результате несанкционированного сброса сточных вод, загрязнения их нефтепродуктами, ядохимикатами и другими вредными веществами;
- корректировку значений коэффициента  $K_B$ , учитывающего экологические факторы (состояние водных объектов), в части увеличения значений коэффициента  $K_B$  для северных рек, северных морей и озера Байкал;
- изменение и уточнение порядка возмещения фактических затрат водопользователя, понесенных на выполнение мероприятий по ликвидации загрязнения (засорения) и восстановления состояния водного объекта или его части в результате аварии и иных случаях в части детализации таких затрат, подлежащих учету при исчислении размера вреда, а также исключения возможности «двойного» возмещения фактических затрат на выполнение мероприятий по строительству (реконструкции) очистных сооружений как при исчислении платы за негативное воздействие на окружающую среду, так и при исчислении размера вреда, причиненного водному объекту.

В свою очередь, Росприроднадзор предполагает пересмотреть перечень веществ, для которых установлены технологические нормативы, в том числе включив широко используемые ингредиенты, специфичные для хозяйственно-бытовых сточных вод (СПАВ, сульфаты, хлориды, железо, нефтепродукты), а также ингредиенты, специфичные для поверхностных сточных вод при использовании противогололедных и моющих реагентов (сульфаты, хлориды, СПАВ) [10].

Целесообразным продолжением совершенствования механизма возмещения вреда, по мнению автора, должны быть:

- введение в текст методики ключевых понятий «вред водному объекту», «загрязнение водного объекта», «механизм причинения вреда», на основании которых оценивается правомерность применения методики для определения размера вреда. Отсутствие указанных понятий, но их использование при описании общих принципов и самое главное – порядка исчисления размера вреда, является поводом судебных тяжб с одновременной возможностью обоснования позиций обеих сторон судебных споров;
- внесение дополнений относительно порядка установления факта загрязнения водного объекта, которое будет являться подтверждением нарушения водного законодательства и установления механизма причинения вреда;
- внесение дополнений и разъяснений в положения раздела III методики в отношении процедур определения отдельных элементов расчета. В некоторых случаях, определение коэффициентов именно в ходе исчисления вреда вызывает затруднения при расчете. Например, коэффициент, учитывающий природно-климатические условия в зависимости от времени года, для периода рассмотрения, выпадающего на несколько времен года; продолжительность сброса сточных вод с повышенным содержанием веществ, при периоде исчисления вреда более года и т.д.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
2. Приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 г. N 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства».

3. Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации № 49 от 30 ноября 2017 г. «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде».
4. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ.
5. ГОСТ Р 58556-2019 «Оценка качества воды водных объектов с экологических позиций».
6. Отчет по итогам проведения публичных обсуждений результатов правоприменительной практики территориальными органами Росприроднадзора во втором полугодии 2020 года [Электронный ресурс]. 2021. – URL: <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/21a/%D0%9F%D0%9E%D0%9F%D0%9F%D0%9F%20%D0%B2%D0%BE%20%D0%BE%D0%BC%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%B8%202020.pdf> (дата обращения 15.04.2021).
7. Крутикова К.В. Практика применения методики исчисления размера вреда водным объектам при нарушении водного законодательства // Водное хозяйство России: проблемы, технологии, управление. 2018. № 4. С. 119–129.
8. РД 52.24.622–2017 «Порядок проведения расчета условных фоновых концентраций химических веществ в воде водных объектов для установления нормативов допустимых сбросов сточных вод».
9. Проект приказа Минприроды России «О внесении изменений в Методику исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, утвержденную приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 апреля 2009 г. № 87» / Федеральный портал проектов нормативных правовых актов Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс]. – 2021. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#> (дата обращения 15.04.2021).
10. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования № 101 от 11.03.2021 «Об утверждении доклада Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля за 2020 год».