

О ВОЗМЕЩЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В РЕЗУЛЬТАТЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОТХОДАМИ В США

А. И. Брославский, доктор права, США

В 1960–1970 гг. одной из серьезных экологических проблем в США стало загрязнение окружающей среды ТКО. Причиной тому было ненадлежащее размещение и функционирование муниципальных свалок, выброс производственных и бытовых отходов в не предназначенные для этого места.

Целый ряд экологических катастроф, вызванных различными нарушениями экологических требований в сфере производства и потребления и причинивших колоссальный вред окружающей среде и здоровью граждан, свидетельствовали о необходимости принятия специального федерального закона о восстановлении качества окружающей среды и возмещении причиненных убытков. Среди этих экологических катастроф называют прежде всего так называемую историю Love Canal, рассмотренную в «ТБО» № 3, 2018. Общенациональный резонанс получили и события, названные Valley of the Drums («долина, загрязненная токсичными веществами из цистерн»). В 1960-х гг. на земельном участке общей площадью 23 акра (9,3 га), расположенном в небольшой долине в сельской местности в 10 милях (6 км) южнее города Луисвилл, штат Кентукки, владелец этого участка А. Л. Тэйлор выделил

место для утилизации и размещения различных видов отходов и использовал его в этих целях. В 1966 г. здесь произошел пожар, привлекая всеобщее внимание. В 1967 г. Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды штата установил, что свалка общей площадью 13 акров (5,3 га) является причиной загрязнения токсичными веществами почвы небольшой реки Wilson Creek и подземных источников питьевой воды. В ходе проверки было установлено, что на участок доставлено около 100 тыс. металлических цистерн, из которых 27 тыс. были захоронены. Многие из них были заполнены отходами, содержащими токсичные загрязняющие вещества. Были также вырыты ямы, куда сбрасывались отходы из цистерн. Такая практика продолжалась в течение многих лет, особенно после того, как органами местного самоуправления было запрещено сжигание отходов. Последующие проверки показали, что в эти

ямы также выливались жидкие химикаты, сбрасывались шламы и измельченные бочки. Почва с близлежащих склонов использовалась для покрытия этих ям. Тем самым был существенно нарушен рельеф местности.

Тэйлор вообще не обращался за разрешением (сертификатом) на размещение и утилизацию содержащих токсичные загрязняющие вещества отходов. Неоднократные попытки указанного департамента привлечь его к ответственности и добиться проведения очистных работ были безуспешными по причине отсутствия специального федерального законодательства об охране окружающей среды и об ответственности собственников (владельцев) за состояние участков, включая обязанность по проведению очистных работ, возмещению убытков и назначению санкций за экологические правонарушения. Действительно, агентство ЕРА было создано только в 1970 г., а закон «О чистоте вод» принят в 1972 г.



Начиная с 1979 г. по просьбе департамента штата органами EPA было проведено несколько проверок. Был установлен высокий уровень содержания в почве и водных объектах тяжелых металлов, полихлорированных дифенилов и около 140 других химических веществ. В 1983 г. EPA включило территорию свалки в федеральный Перечень объектов, подлежащих первоочередной очистке в числе других 406 мест загрязнения. Перечень с тех пор ведется постоянно в соответствии с принятым в 1980 г. законом, основные положения которого рассматриваются в настоящей статье.

По инициативе и под руководством EPA в срочном порядке были проведены очистные работы: создана дренажная система по периметру, вырыты колодцы для мониторинга подземных вод, установлены защитные ограждения, модернизирована система очистки сточных вод и др. К 1990 г. необходимые очистные работы были в основном завершены и место свалки было исключено из перечня первоочередных работ.

В 1991 г. EPA и новые владельцы и пользователи земли, ставшие в соответствии с законом потенциально ответственными сторонами, подписали мировое соглашение. Они возместили расходы на проведение очистных работ, понесенные ранее EPA, и обязались в дальнейшем финансировать и проводить все необходимые мероприятия, гарантирующие экологическую безопасность.

Рассмотренные события – характерный пример того, что ненадлежащее состояние свалки может причинить вред окружающей среде и на восстановительные работы потребуются годы и колоссальные затраты. Более того, непредвиденные негативные последствия могут иметь место в течение длительного времени. Поэтому департамент штата до настоящего времени осуществляет мониторинг состояния почвы и водных объектов, а EPA согласно положениям закона каждые пять лет проводит проверку состояния территории и ответственности экологическим требованиям. Согласно отчетам за 2013 и 2018 гг. оснований для включения территории в указанный перечень нет, однако и 40 лет спустя очистные работы, вклю-

чая обезвреживание и утилизацию накопленных отходов, продолжаются [1].

Истории Love Canal и Valley of the Drums, вошедшие в летопись природоохранного законодательства, явились лишь толчком к решению проблемы, которая давно назрела. В итоге конгрессом США в 1980 г. был принят закон «О мерах по защите окружающей среды, компенсации ущерба, устранении вреда и ответственности» (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act – CERCLA), в 1986 г. в него были внесены дополнения [2]. Закон закрепил правовой механизм восстановления качества окружающей среды, устранения экологического ущерба и ответственность за поддержание ее надлежащего качества в соответствии с экологическими требованиями. Закон CERCLA распространяется на все виды производственно-хозяйственной деятельности.

Данный закон является одним из основополагающих в комплексе с другими, принятыми в 1970-х гг. по отдельным объектам окружающей среды и видам деятельности: «О чистоте атмосферного воздуха», «О чистоте вод», «О безопасности питьевой воды», «О ресурсосбережении и утилизации отходов» и «О контроле за токсичными загрязняющими веществами».

Законодательство США, так же как законодательство России и других стран, использует понятие «ответственность» в двух значениях: как обязанность, долг и как юридическую ответственность. В американском законодательстве и вообще в законодательстве англоязычных стран применяются соответственно термины *responsibility* и *liability*. В статье рассматривается главным образом ответственность как обязанность: обязанность государственных органов всех уровней управления выполнять определенные функции в соответствии с их компетенцией, обязанность хозяйствующих субъектов как природопользователей обеспечить надлежащее качество земельных участков и, соответственно, ответственность за причинение экологического вреда.

Экологический вред – это любое ухудшение качества окружающей среды в результате деятельности

человека, правомерной и неправомерной, а также стихийных бедствий и природных катаклизмов. Закон CERCLA устанавливает порядок восстановления качества окружающей среды и возмещения экологического вреда, причиненного в результате неправомерной деятельности, то есть экологического правонарушения, а в определенных случаях в результате правомерной деятельности природопользователя.

Экологический вред проявляется в форме загрязнения окружающей среды, порчи, уничтожения, повреждения, истощения экологических систем. Ухудшение качества окружающей среды может привести, в свою очередь, к причинению вреда здоровью граждан, собственности и имуществу граждан и юридических лиц. Последствия экологических нарушений могут быть отдаленными, порой непредсказуемыми и далеко не всегда поддающимися денежной оценке. Они касаются также демографической сферы: снижения продолжительности жизни людей, сокращения рождаемости и прироста населения.

Причинение экологического вреда землям и почве как объектам окружающей среды может проявляться в различной форме: в загрязнении земельных участков, являющимся препятствием или ограничивающим их использование в каких-либо хозяйственных или рекреационных целях; изменении рельефа местности, затрудняющем совершенствование инфраструктуры поселений, жилищное строительство, прокладку транспортных магистралей, развитие коммунального хозяйства, торговли, общественного питания и др. Загрязнение почвы приводит к снижению ее продуктивности, а деградация земель делает невозможным их использование для сельскохозяйственного производства. Утечка токсичных загрязняющих веществ, содержащихся в размещаемых на свалках отходах, приводит к загрязнению близлежащих поверхностных вод, а также подземных источников питьевой воды.

Загрязняющие вещества могут постепенно накапливаться в окружающей среде в результате любых видов производственно-хозяйственной де-

тельности, а также жизнедеятельности людей. Закон CERCLA в качестве таких возможных мест загрязнения указывает места захоронения производственных и бытовых отходов, свалки, колодцы, шурфы, шахты, котлованы, траншеи, хранилища, земляные отстойники, отстойные бассейны, здания, строения, сооружения, строительные площадки, транспортные средства, подвижные составы, резервуары, контейнеры, трубы и трубопроводы, оборудование и др.

Возмещение экологического вреда – это восстановление качества окружающей среды, ее объектов, с тем чтобы их полезные свойства и характеристики соответствовали установленным правомочными государственными органами обязательным экологическим требованиям, нормам, правилам.

Экологический вред может наступить в результате:

- нарушения законодательных и иных нормативных актов, в том числе нормативно-технических (обязательных стандартов), закрепляющих требования к качеству объектов (компонентов) окружающей среды и, соответственно, юридическую ответственность;

- правомерных действий хозяйствующего субъекта-природопользователя.

Если в первом случае речь идет об экологическом правонарушении, то во втором – о производственных и коммерческих рисках.

Неблагоприятная окружающая природная среда как результат несоблюдения, неисполнения и нарушения экологических требований, то есть правонарушения, может оказать негативное воздействие на здоровье людей. Возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью граждан, а также имуществу (собственности) физических и юридических лиц в результате экологического правонарушения, в том числе в сфере обращения с ТКО, регулируется нормами гражданского законодательства США. Так, потерпевшие вправе взыскать с экологического правонарушителя компенсационные выплаты за понесенные ими убытки: медицинские расходы, текущие и будущие, возмещение морального

ущерба, стоимость уничтоженного имущества, выплату разницы в связи с потерей его прежней ценности.

Закон CERCLA – законодательный акт общего характера в том смысле, что его положения распространяются на все виды производственно-хозяйственной деятельности, и он устанавливает основания и порядок восстановления качества окружающей среды и возмещения экологического вреда, причиненного всем ее объектам (компонентам): земле, воде, атмосферному воздуху, живой природе.

В связи с этим необходимо подчеркнуть особенности данного закона по сравнению с иными основополагающими природоохранными законами. Все они направлены на предотвращение и минимизацию негативного воздействия на окружающую среду (НВОС) и экологических нарушений, ликвидацию их последствий и устранение причин. В отличие от них закон CERCLA направлен на восстановление качества окружающей среды и возмещение уже причиненного экологического вреда, в том числе на выплату компенсационных сумм, как уже израсходованных, так и тех, которые предстоит израсходовать.

Учитывая указанную специфику закон CERCLA имеет обратную силу. Это означает, что положения данного закона распространяются на случаи причинения экологического вреда, имевшие место до его принятия. Следовательно, ответственность в обоих ее смыслах несут не только нынешние собственники (владельцы), но и прошлые. Часто возникает вопрос о субъекте ответственности за экологический вред, о том, кто и за чей счет обязан обеспечить проведение очистных и других восстановительных работ, если хозяйствующий субъект, нанесший экологический ущерб, давно прекратил свою деятельность, обанкротился, стал частью другой компании или корпорации и т. п. В этих случаях речь идет о возмещении так называемого «унаследованного экологического вреда». Основания и порядок его возмещения рассматриваются дальше.

Спецификой CERCLA обусловлено его место в системе природоохранного законодательства, взаимосвязь и взаимодействие с другими осново-



полагающими законами. Рассмотрим их применительно к закону «О ресурсосбережении и утилизации отходов» 1976 г. с дополнениями 1986 г. (Recovery Resource Conservation and Act, RCRA) – основополагающему закону в сфере обращения с производственными и бытовыми отходами, различные аспекты которого анализировались в «ТБО» № 3–11, 2018.

Соотношение законов RCRA и CERCLA (см. рисунок) заключается в следующем. Закон RCRA закрепляет правовой механизм управления всеми видами отходов (опасными, неопасными и универсальными), в то время как предмет регулирования CERCLA – только опасные отходы. Однако его сфера регулирования шире в том смысле, что в нем закреплены положения, направленные на охрану от загрязнения токсичными веществами всех объектов окружающей среды.

Взаимосвязь же CERCLA с законами «О чистоте вод», «О чистоте атмосферного воздуха» и «О безопасности питьевой воды» характеризуется тем, что ненадлежащее управление всеми видами отходов (опасными, неопасными и универсальными) может стать причиной загрязнения земли и почвы, водных объектов, подземных источников питьевой воды, атмосферного воздуха и оказывать НВОС. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

1. *Valley of the Drums: 40 Years Later* 01/02/2019 <https://www.lion.com/lion-new>.
2. 42 U. S.C. && 9601 to 9675.

(Продолжение – в следующем номере)