

# О ВОЗМЕЩЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В РЕЗУЛЬТАТЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОТХОДАМИ В США

*А. И. Брославский, доктор права, США*

В этой части статьи рассказывается, каким образом в США решается вопрос об ответственности муниципалитетов за загрязнение окружающей среды, в частности, при размещении отходов.

*(Продолжение.  
Начало – в № 3, 4, 2019)*

**В** качестве классического примера, когда суд должен был решить, являются ли муниципалитеты ответственной стороной, обязанной возместить экологический вред, обычно приводят судебное дело *V. F. Goodrich v. Murtha*. Суть его в следующем. На двух свалках штата Коннектикут, где размещались производственные и бытовые отходы, в том числе опасные, были обнаружены токсичные загрязняющие вещества. В связи с этим возник вопрос, кто должен нести ответственность за причинение экологического вреда и обеспечить проведение очистных работ. ЕРА признало ответственными сторонами промышленную компанию – изготовителя оборудования *Goodrich Co.* – и химическую компанию *Uniroyal Chemical Co.*, которые заявили, что к ответственности следует привлечь собственника свалки и хозяйствующие субъекты, выполняющие на ней работы по обращению с отходами. В данном случае это были несколько компаний, в судебном деле они были объединены как единый субъект ответственности, именуемый *Murtha* (в дальнейшем – ассоциация). Компании *Goodrich Co.* и *Uniroyal Chemical Co.* обратились с иском в федеральный

окружной суд о привлечении ассоциации к ответственности за причинение экологического вреда. Ассоциация ответственной себя не признала и в свою очередь потребовала привлечь к ответственности примерно 200 хозяйствующих субъектов, в том числе 24 муниципалитета, размещавших на этих свалках ТКО. Компании *Goodrich Co.* и *Uniroyal Chemical Co.* также присоединились к требованию ассоциации о привлечении к ответственности муниципалитетов.

Муниципалитеты заявили, что они не могут являться ответственной стороной по делам о возмещении экологического вреда в результате размещения на свалках опасных отходов, поскольку ТКО, доставляемые на муниципальные свалки, как правило, содержат незначительное количество опасных отходов. Кроме того, закон CERCLA не указывает муниципалитеты в числе потенциально ответственных сторон, тем самым исключив их юридическую ответственность за экологический вред и применение к ним требований данного закона. Окружной суд отказал в удовлетворении иска, после чего дело поступило на рассмотрение федерального апелляционного суда США.

ЕРА присоединилось к требованиям истцов и просило пересмотреть решение суда первой инстанции, ис-

ходившего из слишком узкого толкования категории и понятия «потенциально ответственная сторона». Муниципалитеты, по мнению ЕРА, нельзя исключать из круга потенциально ответственных сторон, поскольку даже незначительное содержание токсичных веществ в ТКО может стать причиной загрязнения окружающей среды, представляющего опасность для здоровья людей. Представители промышленности заявили, что муниципалитеты должны нести ответственность за экологический вред наряду с хозяйствующими субъектами, поскольку закон CERCLA распространяется на «любой субъект», доставивший и разместивший опасные отходы на муниципальной свалке. Действительно, понятие «субъект», закрепленное законом CERCLA, включает как хозяйствующие субъекты, так и муниципалитеты.

Апелляционный суд признал эти доводы убедительными, не согласившись с возражениями муниципалитетов, и отметил, что небольшое количество опасных загрязняющих веществ, содержащихся в ТКО, размещаемых муниципалитетами на свалках, не означает их заведомой неприкосновенности и не исключает ответственности муниципалитетов за экологический вред. Суд, основываясь на широком толковании круга субъектов – потенциально от-

ветственных сторон, подчеркнул, что муниципалитеты могут быть заведомо исключены из перечня потенциально ответственных сторон только в тех случаях, когда это прямо предусмотрено законом конгресса США. Такое исключение сделано для малого бизнеса, жилых комплексов и общественных организаций, на которые не распространяются положения закона CERCLA о возмещении экологического вреда. Оно было закреплено принятым в 2002 г. конгрессом США законом «О снижении ответственности малого бизнеса и восстановлении нарушенных земель» (Small Business Liability Relief and Brownfields Revitalization Act), внесшим соответствующие дополнения в закон CERCLA.

Федеральный апелляционный суд вынес определение, что согласно закону CERCLA муниципалитеты, размещающие на свалках ТКО жителей своего города, округа, района, поселения и др., содержащие опасные загрязняющие вещества, являются потенциально ответственными сторонами [5].

На основании изложенного можно сделать вывод, что муниципалитеты, возражая против привлечения к ответственности за экологический вред, должны не ссылаться на формальные основания, а представить доказательства, свидетельствующие об их непричастности к загрязнению данных объектов окружающей среды опасными отходами. Данное дело было единственным, рассмотренным на уровне федерального апелляционного суда. Все остальные были решены окружными судами.

Рассмотренные положения законодательства и практика их применения являются для муниципалитетов эффективным стимулом проведения мероприятий, направленных на предотвращение выброса опасных отходов в общем комплексе ТКО, совершенствование системы раздельного сбора, хранения и размещения отходов, а также их минимизацию и утилизацию.

В целях единообразного толкования положений закона CERCLA применительно к деятельности муниципалитетов в сфере обращения с ТКО в 1989 г. EPA издало Правила для му-

ниципальных образований при переходе на закон CERCLA (Interim CERCLA Municipal Settlement Policy), а в феврале 1998 г. в дополнение к ним – меморандум, в котором сформулировало политику EPA по вопросу об ответственности муниципалитетов за экологический вред (Policy for Municipality and Municipal Solid Waste CERCLA Settlements at NPL Co-Disposal Sites) [6–8].

В названных методических документах EPA указывается, что его деятельность направлена на справедливое и эффективное решение вопросов, связанных с очисткой земель и вод, загрязненных опасными отходами в результате совместного захоронения на муниципальных свалках ТКО и производственных отходов. В меморандуме отмечается, что размещаемые на муниципальных свалках ТКО обычно содержат незначительное количество опасных отходов. Такие ТКО не создают больших экологических проблем, поэтому свалки, содержащие только ТКО, как правило, не включаются в перечень и EPA не требует от их собственников (владельцев) проведения предусмотренных законом CERCLA очистных работ. Соответственно, EPA не привлекает к юридической ответственности муниципалитеты как собственников свалок, а также хозяйствующие субъекты – операторов и перевозчиков ТКО и твердых осадков сточных вод, – если эти загрязняющие вещества оказались на свалке в процессе ведения домашнего хозяйства и опасные загрязняющие вещества содержатся в них в незначительном количестве. Такая практика стимулирует муниципалитеты и хозяйствующие субъекты не допускать перерастания экологических проблем в очень острые, самостоятельно и своевременно неся соответствующие затраты.

Однако если на муниципальных свалках размещаются также производственные отходы, то в результате смешения их с ТКО эти свалки – места «совместного захоронения» – становятся более опасными и могут быть включены в перечень на основании указанных ранее критериев. Отходы производственно-хозяйственной деятельности предприя-

тий и компаний промышленности, торговли, строительства и других отраслей, размещенные на муниципальной свалке, считаются муниципальными отходами. Поэтому на муниципалитеты, являющиеся собственниками (владельцами) таких свалок, распространяются все положения закона CERCLA. Если EPA установило, что на муниципальной свалке находятся отходы, содержащие значительное количество опасных загрязняющих веществ, оно направляет муниципалитету – собственнику этой свалки – как ответственной стороне уведомление с указанием на выявленные нарушения экологических требований и о мерах, которые должны быть приняты для восстановления качества окружающей среды. В настоящее время примерно 250 свалок совместного захоронения включены в перечень, что составляет около 23 % общего количества мест загрязнения, подлежащих первоочередной очистке.

Такими образом, исходя из положений закона CERCLA, муниципалитеты – собственники (владельцы) земельных участков, на которых расположены свалки совместного захоронения, являются потенциально ответственными сторонами и могут быть привлечены к ответственности за экологический вред наряду с другими хозяйствующими субъектами, доставившими на свалку отходы, содержащие токсичные вещества, или выполняющими определенные работы по обращению с этими отходами (утилизация, обезвреживание, захоронение). В случаях когда сами муниципалитеты размещают отходы на свалках, им не принадлежащих, они рассматриваются так же, как любые хозяйствующие субъекты, пользующиеся услугами свалок, со всеми вытекающими из этого правовыми последствиями. В меморандуме EPA подчеркивается, что в своей деятельности EPA ориентируется на мирное урегулирование споров с муниципалитетами на основе соглашения о доле расходов муниципалитетов на возмещение экологического вреда с учетом всех обстоятельств дела, а также затрат муниципалитетов на строительство дорог, совершенство-

вание инфраструктуры и другие работы, направленные на повышение качества жизни людей. В меморандуме приводятся также методики расчета затрат муниципалитетов на ликвидацию последствий НВОС в результате захоронения опасных отходов. Все это призвано обеспечить восстановление надлежащего качества окружающей среды и избежать неоправданных затрат на судебные разбирательства.

В США, как отмечают американские правоведы, сложилась многолетняя устойчивая практика контролирующей и правоохранительных органов по вопросу об ответственности муниципалитетов за экологический вред в результате загрязнения земель и других объектов окружающей среды токсичными веществами, содержащимися в размещаемых на муниципальных свалках отходах производства и потребления [9–13].

В конфликтах по поводу субъекта ответственности за экологический вред муниципалитетам обычно противостоит промышленность. EPA и природоохранные органы штатов призваны разрешить конфликт и в случаях, когда ответственность распределяется между ними, определить долю участников процесса в виде сумм, которые должны заплатить за очистные и другие восстановительные работы и в качестве компенсации за понесенные убытки ответственные стороны (муниципалитет, промышленное предприятие, строительная организация и др.). Конечная инстанция этих конфликтов – суд, причем истцами и ответчиками по делу могут быть не только муниципалитеты и хозяйствующие субъекты, но и EPA и природоохранные органы штатов.

EPA и правоохранительные органы штатов выступают в качестве истцов в случаях, когда не было достигнуто мировое соглашение. Они обращаются с иском о взыскании с ответственных сторон затрат, в том числе и будущих, на восстановление качества окружающей среды в судебном порядке. EPA и природоохранные органы штатов являются ответчиками по искам ответственных сторон об отмене принятых ими неправомερных или необоснован-

ных решений о возмещении ответственными сторонами экологического вреда. Подавляющее большинство такого рода конфликтов, как и других гражданско-правовых споров, заканчиваются мировым соглашением, утверждаемым судом. Нужно, однако, сказать, что суд не просто штампует эти соглашения, а оценивает все представленные ему материалы и принимает решение по существу. Суд не связан никакими формальными ограничениями и каждый спор рассматривает исключительно исходя из обстоятельств дела. Принимая решение о взыскании с ответственных сторон расходов на возмещение экологического вреда, суд учитывает последствия негативного воздействия на окружающую среду и здоровье людей, характер и степень вины ответственных сторон, их финансовое состояние и др. Такую судебную практику принято называть индивидуальной, что вообще характерно для американской правовой системы, поскольку, несмотря на действующие законы, суды руководствуются также судебными прецедентами.

В связи с изложенным представляет интерес судебное дело *United States v. AlliedSignal, Inc.*, по которому федеральный суд не согласился с оценкой стоимости очистных работ в результате загрязнения окружающей среды опасными отходами. Суд установил, что она значительно превышает размер необходимых для этого финансовых средств согласно оценкам EPA.

Другой пример: федеральный окружной суд г. Нью-Йорка признал необоснованным и несправедливым решение EPA о размере взыскания с муниципалитетов города – ответственных сторон – суммы, составлявшей всего 64 тыс. долл., когда на очистные работы требовалось 10 млн долл. В ходатайствах об уменьшении взыскиваемых с них сумм муниципалитеты нередко указывают, и иногда вполне обоснованно, что это грозит им банкротством. Поэтому на рассмотрение законодательных органов неоднократно выносились предложения об установлении потолка ответственности муниципалитетов за экологический вред. Например, муниципалитет го-

рода с населением меньше 100 тыс. жителей должен уплачивать не более 10 %, а с населением более 100 тыс. жителей – не более 20 % стоимости очистных работ [14]. ♻️

(Продолжение – в следующем номере)

## ЛИТЕРАТУРА

5. *B.F. Goodrich v. Murtha and EPA's Municipal Settlement Policy: Municipalities Are Not Exempt from CERCLA Liability.* – <https://elr.info/sites/default/files/articles/21.10456.htm>.

6. <https://www.epa.gov/sites/production/files/2013-10/documents/munip-settpol-rpt.pdf> *Presumptive Remedy for CERCLA Municipal Landfill Sites.*

7. <https://nepis.epa.gov/Exe/tiff2png.cgi/2000L24J>.

8. <https://www.epa.gov/sites/production/files/2013-10/documents/munic-solwst-m>.

9. *Reardon, Jr., J. J. Limiting Municipal Solid Waste Liability under CERCLA: Towards the Toxic Cleanup.* *Environmental Affairs.* <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1434&context=ealrem.pdf>.

10. *Fraccascia C. M. Taking Responsibility, Passing the Buck, and Cleaning up the Mess: Making Municipal Liability under CERCLA Work // Case Western Reserve Law Review.* – 1994. – Vol. 44. – P. 1093–1128.

11. *Manko J. M., Cozine M. Y. The Battle over Municipal Liability under CERCLA Heats up: An Analysis of Proposed Congressional Amendments to Superfund // Villanova University Charles Widger School of Law Digital Repository.* – 1994. – P. 23–50.

12. *Van Slyke D. B. Municipalities and CERCLA: The Cleanup Cost Allocation Conundrum // Villanova Environmental Law J.* – 1994. – Vol. 5. – P. 53–82.

13. *Steinway D. M. Trashing Superfund: The Role of Municipal Solid Waste in CERCLA Cases.* – <https://corporate.findlaw.com/library/trashing-superfund-the-role-of-municipal-solid-waste-in-cercla.html>.

14. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2010-08-12/pdf/2010-19924.pdf>.