

О ВОЗМЕЩЕНИИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВРЕДА В РЕЗУЛЬТАТЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ ОТХОДАМИ В США

А. И. Брославский, доктор права, США

В этой части статьи вы узнаете об американской системе презумпции ответственности природопользователя за причиненный экологический вред, а также о том, что делается в случае невозможности обеспечить восстановление качества окружающей среды за его счет.

*(Окончание.
Начало – в №№ 3–5, 2019)*

Закон CERCLA исходит из презумпции ответственности потенциально ответственных сторон, имея в виду, что ухудшение качества окружающей среды, возможно, явилось результатом их деятельности или бездействия. Поэтому они, будучи природопользователями, обязаны обеспечить надлежащее качество окружающей среды: провести необходимые очистные и другие восстановительные работы за свой счет – собственными силами либо привлекая на договорных началах организации, специализирующиеся на проведении таких работ. Презумпция ответственности природопользователя как ответственной стороны – одно из принципиальных положений закона CERCLA. Это означает, что природопользователь должен доказать отсутствие оснований для привлечения его к ответственности. Именно на нем, а не на контролирующих и (или) правоохранительных органах, лежит бремя доказывания: предоставление убедительных сведений, данных, документов, заключений экспертов и т. д., освобождающих его от ответственности (в отличие от уголовной ответственности, где действует презумпция невиновности – обвиняемый (подсудимый) считается невиновным, пока его вина не будет

доказана в установленном законом порядке).

В противном случае (то есть когда природопользователь не представил данные, являющиеся основанием для освобождения его от ответственности) природопользователь несет полную ответственность и обязан обеспечить восстановление качества окружающей среды. Более того, по нормам американского права он привлекается к ответственности за экологический вред даже при отсутствии в его действиях (бездействии) вины в форме умысла или неосторожности (небрежности). Достаточно установить лишь факт причинения экологического вреда. Так, для привлечения к ответственности собственника муниципальной свалки достаточно установить, что загрязнение почвы и близлежащих к свалке водных объектов произошло в результате утечки токсичных загрязняющих веществ, содержащихся в размещенных на свалке опасных отходах. Разумеется, собственник свалки вправе, в свою очередь, предъявить иск о возмещении причиненного вреда и понесенных им убытков к хозяйствующему субъекту, нарушившему экологические требования при доставке и размещении этих отходов на муниципальной свалке.

Ответственность независимо от вины причинителя (strict liability – специфическая категория американского гражданского права) – шире,

чем гражданское право Российской Федерации. Согласно ст. 1079 ГК РФ ответственность за причинение вреда независимо от вины предусмотрена, только если это результат «...деятельности, создающей опасность для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.)». Американский суд не ограничен такого рода условиями. Решение вопроса о наличии или об отсутствии оснований для привлечения природопользователя к ответственности за экологический вред полностью отдается на усмотрение судов в зависимости от конкретных обстоятельств дела.

Особенность ответственности за причиненный экологический вред по американскому праву состоит также в том, что природопользователь – ответственная сторона – несет ответственность независимо от того, стал ли указанный вред результатом противоправных или правомерных действий, то есть действий с соблюдением всех требований законодательных и иных нормативных актов. Подразумеваются действия как его самого, так и прошлого собственника или оператора. Природопользователь несет ответственность и за прошлый, «унаследованный» экологический вред.

В связи с положениями об ответственности природопользователя – потенциально ответственной за причинение экологического вреда стороны – возникают два вопроса:

- в каких случаях природопользователь может быть освобожден от ответственности за экологический вред;
- каково соотношение ответственности природопользователя и ответственности государства – гаранта здоровой благоприятной окружающей среды?

Перечислим предусмотренные законом CERCLA основания, когда потенциально ответственные стороны, в том числе муниципалитеты, не несут юридической ответственности за причинение экологического вреда:

- действие обстоятельств непреодолимой силы, таких как стихийные бедствия, пожары (в законах США применяется понятие Act of God);
- военные действия (Acts of war);
- экологический вред причинен в результате действий хозяйствующего субъекта, с которым ответственная сторона не состоит в договорных отношениях и которому не давала согласия на эти действия.

Остановимся подробнее на третьем из приведенных оснований. Такого рода случаи принято называть ответственностью третьей стороны. Если загрязнение токсичными веществами имело место до того, как нынешний собственник (владелец) приобрел данный земельный участок (например, муниципалитет купил его для жилищного строительства), он по закону несет ответственность за прошлый, унаследованный вред, о чем уже говорилось. Однако если он не знал и не мог знать, что земля подверглась загрязнению, а ее предыдущий собственник (владелец) не уведомил его об этом, нынешний собственник (владелец) вправе предъявить предыдущему регрессный иск (право обратного требования) о возмещении экологического вреда и понесенных им убытков.

Примером понесенных муниципалитетом убытков в виде дополни-

тельных расходов и затрат являются случаи, когда в результате утечки токсичных загрязняющих веществ, содержащихся в захороненных на свалке отходах, в подземные источники питьевой воды она стала непригодной для питья. Муниципалитет обязан обеспечить жителей своего города питьевой водой, отвечающей требованиям к ее безопасности, закрепленным в обязательных федеральных стандартах. Поэтому муниципалитет вынужден закупать питьевую воду в другом населенном пункте, причем, как это порой имеет место, она может быть дороже. Разница в стоимости питьевой воды и дополнительные расходы на ее транспортировку являются убытками муниципалитета. В практике достаточно часто встречаются случаи, когда земельный участок несколько раз менял своих собственников (владельцев) и настоящего, фактического виновника определить невозможно. К примеру, он прекратил свою деятельность и не имеет правопреемников. При таких обстоятельствах возникает вопрос об участии органов ЕРА в возмещении экологического вреда и расходов из федерального фонда. Это означает, что государство принимает на себя ответственность, то есть обязанность возмещения экологического вреда.

И это естественно: причинение экологического вреда означает нарушение конституционного права граждан на здоровую и благоприятную окружающую среду. Государство – гарант этого права, то есть соответствия качественных характеристик объектов (компонентов) окружающей среды обязательным нормам, требованиям и правилам, закрепленным уполномоченными на то государственными органами. Это принципиальное положение относится как к США, так и к России и другим странам. Другое дело, какой правовой механизм установлен национальным законодательством. В США, по выражению американских специалистов, действует двухуровневая ответственность. Первый уровень – природопользователь (потенциально ответственная сторона). Второй – государство

в лице ЕРА, специально уполномоченного органа.

Действующая в США система двухуровневой ответственности заключается в следующем. Государство возмещает экологический вред из специальных фондов в определенных, предусмотренных законом случаях. В нашем случае речь идет о рассмотренном раньше федеральном фонде Superfund. Проведение очистных работ в местах загрязнения – обязанность прежде всего ответственной стороны. Если она не выполнила свои обязанности, ЕРА при любых обстоятельствах должно обеспечить скорейшую очистку загрязненных мест, привлекая в качестве подрядчиков компании, имеющие сертификат на проведение такого рода работ. Все расходы оплачиваются ЕРА из федерального фонда, однако они должны быть возмещены ответственной стороной. В противном случае компенсационные суммы и штрафные санкции взыскиваются с нее в принудительном порядке. Таким образом, возмещение причиненного экологического вреда должно в конечном итоге осуществляться за счет хозяйствующих субъектов, а не из средств государственного бюджета.

В американской практике средства из федерального фонда выделяются лишь в тех случаях, когда возмещение невозможно по таким причинам, как вынужденное банкротство ответственной стороны или выход из бизнеса; невозможность установить причинителя вреда; отсутствие у ответственной стороны и (или) нарушителя достаточных средств для покрытия всех этих расходов либо когда эти расходы и потери превышают установленный предел, «потолок» ответственности. Законом CERCLA такой предел не предусмотрен, поэтому размер возмещения является предметом мирового соглашения сторон либо решения суда.

В случаях когда вся тяжесть возмещения унаследованного экологического вреда по каким-либо из указанных причин ложится на муниципалитеты, ЕРА и природоохранные органы штатов обычно оказывают им помощь, выделяя

определенные средства из федерального фонда и (или) фонда штата.

Представляет интерес пример, когда доленое участие в восстановлении загрязненных отходов земель приняла муниципалитет и государство в лице ЕРА. В соответствии с решением ЕРА 22 июля 1987 г. в Перечень были включены как один земельный участок, одновременно подлежащий очистке, две муниципальные свалки, сходные по характеру загрязнения окружающей среды в результате нарушения экологических требований. Основанием для принятия такого решения стали проведенные по жалобам граждан инспекционные проверки. Одна свалка, под названием Rogers Road Municipal Landfill, была расположена в пригороде Джексонвилла, находящегося в 12 милях от города Литтл-Рок, столицы штата Арканзас. Другая размещалась в полумиле от нее. В 1953 г. город Джексонвилл приобрел земельный участок, на котором размещалась первая из названных свалок, и муниципалитет города выполнял функции оператора этой свалки.

Загрязнение окружающей среды в данной местности имело долгую историю. Открытое сжигание и захоронение отходов в специально вырытых для этого траншеях были основными методами уничтожения отходов. В 1973 г. Департамент штата по охране окружающей среды отказал в выдаче разрешения на функционирование свалки из-за различных нарушений экологических требований. Наряду с ТКО на свалке были захоронены промышленные отходы расположенного неподалеку производителя гербицидов, причем бочки, в которых они содержались, начали разрушаться. В результате почва была загрязнена токсичными веществами, в том числе диоксинами. Неудовлетворительная дренажная система стала причиной загрязнения близлежащих водных источников. В октябре 1974 г. эксплуатация свалки прекратилась и она была официально закрыта, а в 1986 г. ограждена забором. ЕРА провело всестороннее расследование последствий и причин НВОС содержащихся в отходах токсичных загрязняющих веществ.

Для этого был привлечен независимый подрядчик Peer Consultants, и в подготовленном на основе его рекомендаций технико-экономическом обосновании определены виды и объем очистных работ: вывоз мусора, особенно крупных предметов; экскаваторные работы; удаление загрязненной почвы согласно определенным критериям концентрации в ней токсичных веществ; транспортирование этой почвы на специальную площадку компании Chemical Corporation для обезвреживания; термическая обработка зараженных участков и покрытие их слоем почвы высотой 12 дюймов (30,5 см) и др. ЕРА и муниципалитет города Джексонвилла заключили утвержденное в 1994 г. федеральным окружным судом мировое соглашение. ЕРА обязалось обеспечить выполнение работ, связанных с очисткой окружающей среды от токсичных загрязняющих веществ. Все остальные работы должны были проводиться муниципалитетом: ограждение, сортировка и вывоз мусора, засыпка, осмотр и техническое обслуживание, установка дополнительных скважин для подземных вод, отбор проб и анализ грунтовых вод, контроль за землепользованием и др. Все необходимые работы были выполнены примерно в течение года, и последующий мониторинг подтвердил, что состояние земель и водных объектов больше не представляет опасности для здоровья людей. Указанное место загрязнения было исключено из Перечня в 2009 г. Начиная с 2010 г. ЕРА проводит мониторинг, обобщая данные проверок о состоянии объектов окружающей среды в месте нахождения свалки, и каждые пять лет составляет отчет.

Данный пример показывает, что в природоохранной практике США муниципалитет несет реальную ответственность за состояние земель и за причиненный экологический вред, в том числе унаследованный от прежнего собственника (владельца). В данном случае расходы на очистные работы были поделены между ЕРА и муниципалитетом. Средства на очистку от токсичных веществ были выделены из феде-

рального фонда, на остальные работы – из местного бюджета. Другими словами, государство частично взяло на себя ответственность (в смысле «обязанность») за экологический вред, оказав техническую и финансовую помощь городу, в которых тот очевидно нуждался.

Ответственность государства и возмещение экологического вреда частично, а иной раз и полностью не противоречит принципу «загрязнитель платит». Ответственность государства – исключение из правила, и правительство, федеральное и (или) штатов, берет на себя расходы, связанные с восстановлением качества окружающей среды, в порядке, предусмотренном законодательством, федеральным и штатов.

При действующей системе двухуровневой ответственности безвозвратные для государственного бюджета потери (расходы), конечно, неизбежны, и прежде всего когда невозможно найти хозяйствующего субъекта – ответственную сторону – либо он не в состоянии возместить расходы в силу своих финансовых возможностей.

Тем не менее сорокалетняя практика применения правового механизма возмещения экологического вреда доказала свою эффективность. Примерно 70 % расходов на возмещение экологического вреда и восстановление надлежащего качества окружающей среды были оплачены из средств хозяйствующих субъектов – причинителей вреда [15].

Проблема возмещения экологического вреда в результате загрязнения окружающей среды при обращении с ТКО для мирового сообщества становится все более актуальной, поскольку наряду с традиционными отходами жизнедеятельности человека (бумага, стекло, остатки пищи и др.) возросло количество бытовых отходов, содержащих токсичные загрязняющие вещества: изделия электроники, бытовая техника, химикаты и т. д. ♻️

ЛИТЕРАТУРА

15. <https://en.wikipedia.org/wiki/Superfund>.