

**Табиғи ресурстар
және экологиялық
құқық**

**Природоресурсовое
и экологическое
право**

**Natural
resources and
ecology law**

УДК 349.028:622

¹Ш.К. Ергобек*, ²К.Ж. Алтаева

¹К.ю.н., ст. преп. кафедры финансового, таможенного и экологического права,
КазНУ им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

²Доктор PhD, старший преподаватель кафедры международного права,
КазНУ им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы

*E-mail: shyngys.ergobek@mail.ru

**Экологическое страхование как фактор предотвращения экологических рисков:
проблемы теории и практики**

В статье рассмотрены вопросы экологического страхования и его роль в обеспечении экологической безопасности. Также детально рассмотрен зарубежный опыт по определению размера ущерба. Особое место при этом занимают вопросы судебной практики. Отсутствие четких механизмов по определению размеров ущерба является важнейшей проблемой в данном направлении. Безусловно, при этом важно также учитывать и интересы бизнес сообщества. Экологические риски, которые таятся в сфере природопользования, безусловно, требуют определения четких механизмов обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: оценка ущерба, экологические риски, экологическая безопасность.

Ш.Қ. Ергөбек, К.Ж. Алтаева

**Экологиялық сақтандыру экологиялық тәуекелдердің алдын алу факторы ретінде:
теория және практика мәселелері**

Мақалада экологиялық сақтандыру мен оның экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз етудегі орны қарастырылған. Мақалада бұдан басқа шығынның көлемін айқындауда шетелдік тәжірибе жіті қарастырылған. Бұл жағдайда сот тәжірибесі ерекше орын алады. Шығынның көлемін анықтаудың нақты механизмдерінің болмауы бұл саланың өзекті бағыттарының бірі болып отыр. Әрине, бұл ретте бизнес қауымдастықтың мүдделерін ескеру маңызды. Табиғат пайдалану саласындағы тәуекелдер экологиялық қауіпсіздікті қамтамасыз етудің нақты механизмдерін талап етеді.

Түйін сөздер: шығынды бағалау, экологиялық тәуекелдер, экологиялық қауіпсіздік.

Sh.K. Yergobek, K.J. Altayeva

**Environmental Insurance as a factor in the prevention of environmental risks:
Theory and Practice**

The article discusses the environmental insurance and its role in ensuring environmental safety. The article also discussed in detail the international experience to determine the amount of damages. A special place is occupied with the jurisprudence. The lack of clear mechanisms to determine the extent of damage is a major problem in this direction. Certainly, it is important to also consider the interests of the business community. Environmental risks that lurk in the sphere of nature certainly require the definition of clear mechanisms to ensure environmental safety

Key words: damage assessment, environmental risks, environmental safety.

С развитием рыночных отношений в экономике все более актуальным становится применение методов экономического регулирования в природоохранной сфере. Экологическим кодексом к ним относится, кроме прочих, экологическое страхование. Данная инициатива отражает общую тенденцию в природоохранительном законодательстве развитых стран, в том числе и некоторых стран СНГ, направленную на реализацию принципа «загрязнитель платит» и внедрение рыночных методов в практику охраны окружающей среды.

Вместе с тем необходимо отметить наличие мнений, что введение обязательного вида страхования может отразиться на различных аспектах деятельности предприятий, в том числе и ценовой конкурентной способности производимых товаров и услуг. Поэтому попытаемся разобраться в этом вопросе на примерах из международной практики [1].

Под экологическим ущербом понимается как нарушение экологического баланса, или как «необратимый вред экологическому равновесию, или такой вред, который может быть устранен только в долгосрочном периоде». С правовой точки зрения, экологический ущерб может быть причинен только естественным ресурсам, не являющимся объектами собственности, такими, как популяции животных, живущие в общественных, а не частных водах. Таким образом, их можно отличить от вреда, причиненного собственности, если естественный ресурс, которому причиняется вред, находится в частной собственности (частный источник воды или поместье), гражданским законодательством об ответственности тут же определяется вред, причиненный частной собственности. Почему же так сложно определить вред экологии на основе законодательства об ответственности, никто не может предъявить право собственности на бесплатный естественный ресурс, так как последний существует, чтобы быть использованным и приносить выгоду обществу в целом. Таким образом, причиняемый естественному ресурсу вред не является прямым нарушением чьего-либо права, а лишь наносит косвенный вред праву. Кто должен получать компенсацию, когда причиняется вред бесплатному естественному ресурсу? В соответствии с принципами гражданского законодательства, при любом событии экологический вред может с большими трудностями

ми компенсироваться на том же основании, на котором это делается в случае причинения вреда здоровью, собственности и финансовые потери.

Трудность с определением стоимости ущерба, причиненного бесплатному естественному ресурсу, приводит к вопросу права возбуждения судебного разбирательства и предъявления требования о компенсации. Одна возможность преодолеть эту сложность заключается в предоставлении правительству права возбуждать иски и предъявлять требование о возмещении убытков. Предоставление этого права является способом отстаивания общественных интересов. Однако интересы общества не ограничиваются экологическими проблемами, они также включают экономические, социальные и многие другие. Таким образом, предоставление государству такого права может привести к результату, противоречащему общественным интересам.

Действительно, правительство само может быть загрязнителем окружающей среды, таким образом, может возникнуть ситуация, при которой правительство столкнется с необходимостью предъявить иск самому себе. Чтобы избежать подобных конфликтов, ограниченным правом возбуждать судебные иски в исключительно экологических интересах должны наделяться общепризнанные экологические организации.

При возникновении экологического ущерба часто становится невозможным определить загрязнителя и возложить на него ответственность. Такие проблемы встречаются, когда вред образуется не одним, а несколькими участниками, или вред, источник которого расположен на удаленном расстоянии от места образования ущерба (Чернобыль), образуется разными участниками, которые не могут быть определены индивидуально, а также в случае исторического загрязнения (вред, который проявился несколькими периодами ранее, но обнаружился только сейчас) или хронического экологического эффекта (ущерб, накопленный в течение длительного периода времени).

Наконец, возникает вопрос, каким образом оценить размер компенсации за экологический ущерб. Ввиду новой директивы об ответственности по отношению к окружающей среде, ЕС обсуждает различные методы подсчета экологического вреда. Выбор состоит из «метода уменьшения стоимости», основывающегося на сравнении стоимости до и после наносимого вред

события, а также из «метода используемой стоимости», который добавляет потери от неиспользования фактора к восстановительным затратам. Ни один из этих методов, однако, не подходит для оценки ущерба ресурсам, которые не могут быть использованы экономически. Зброшенные территории, пострадавшие популяции не составляют утрату возможности использования, однако, составляют потерю эстетической, культурной и прочих ценностей.

Рассмотрение всех этих сложностей приводит к выводу, что нет ничего удивительного в том, что экологический ущерб служит основанием для страхового обязательства в большинстве европейских правовых системах.

Закон Соединенного Королевства об окружающей среде от 19 июня определяет ответственность за вред, причиненный окружающей среде. Раздел 78 А определяет вред следующим образом:

«Вред означает ущерб здоровью живых организмов или другой вмешательство в экологические системы, частью которых они являются, в случае, если вред наносится человеку, понятие вреда включает урон, наносимый его собственности».

В соответствии с Конвенцией о гражданской ответственности за вред, ставший результатом опасных для окружающей среды действий от 21 июня 1993 г., восстановительные затраты за причиненный экологии вред должны быть застрахованы. В Италии власти могут обязать загрязнителя, нарушившего закон об окружающей среде, выплатить компенсацию за причиненный им ущерб экологии. Во Фландрии закон о защите почв от 22 февраля 1995 г. обязывает загрязнителя оплатить причиненный ущерб в случае, если почва теперь может теперь использоваться ограниченно, а также оплатить необходимые предупредительные меры. Все это в добавление к обязательствам по очистке почвы от загрязнения. Проект австрийского закона об окружающей среде также устанавливает ответственность за причинения вреда экологии.

Почти все европейские страны приняли множество специальных законов (защита водных ресурсов, об атомных станциях, взрывах, авиация). Это добавления к нормам, делающие владельцев заводов, предприятий и других видов собственности, ответственными в большей или меньшей степени за вред, включая вред окружа-

ющей среде. Несмотря на продолжающееся развитие законодательства в Европе, может быть задан вопрос о необходимости и применимости общего законодательства об ответственности в отношении окружающей среды.

В общем, стандарты гражданской ответственности лишь косвенно регулируют поведение, так что даже жесткое следование нормам редко позволяет предприятию избежать компенсационных выплат и потери престижа. Эти стандарты могут считаться альтернативой мер по предотвращению ущерба только с некоторой оговоркой. Таким образом, закон об ответственности противоречит некоторым образом основным целям защиты окружающей среды.

Напротив, общественное и административное право дает властям многочисленные возможности потребовать от загрязнителей выполнения предупредительных мер или выполнения минимальных экологических стандартов, а когда наносится вред окружающей среде, от них могут потребовать смягчить вред. Таким образом, агентства, занимающиеся принуждением выполнения норма права, имеют на своем вооружении большой набор инструментов, который может быть использован прямо для обеспечения предотвращения, смягчения или устранения вреда. Статья 54 швейцарского закона о защите водных ресурсов от 8 октября 1971 г. (а также дальнейшие поправки) содержит следующее: издержки выполнения мероприятий, принятых властями с целью устранения угрозы водным ресурсам, так же, как оценка и исправление причиненного вреда, будут возложены на загрязнителя. По существу, похожее регулирование, затрагивающее все ресурсы окружающей среды (почву, воздух и воду), включается в швейцарский закон об охране окружающей среды [2].

Лишь немногие решения были вынесены судами на основе применения аналитических методов, методов косвенных, условных оценок и других. Например, в деле «правительство Соединенных Штатов против корпорации Montrose Chemical Corp.», где правительство требовало возмещение вреда нанесенного природным ресурсам, когда в декабре 1987 г. грузовик, перевозивший опасные сельскохозяйственные химикаты – фунгицид, перевернулся, и химикаты попали в близлежащую реку. Представители истца утверждали, что попавшие в реку веще-

ства уничтожили от 90% до 100% рыбы в реке. В этом случае уполномоченные представители решили, что стоимость восстановления в естественных условиях популяции уничтоженной рыбы была бы чрезмерной по сравнению со стоимостью (ценностью) самой рыбы. Поэтому было решено не требовать покрытие затрат на восстановление этого природного ресурса.

Вместо этого власти Штата Айдахо, где произошел инцидент, попытались возместить ущерб рыбным ресурсам, основываясь на трех различных подходах: продажная цена, стоимость (ценность) отдыха и стоимость (ценность) условий проживания. Власти штата также сделали попытку к возмещению ущерба природным ресурсам, основываясь на потерянной оздоровительной ценности данной местности для туристов, вследствие закрытия на два месяца после утечки вредных веществ, сезона рыбной ловли.

Суд полагался на обзоры коммерческих цен, чтобы вычислить коммерческую ценность. Суд также полагался на исследование стоимости путешествий, проведенное Лесной службой США для иных целей, чтобы вычислить стоимость утраченных возможностей для отдыха из-за гибели рыбных запасов. Однако суд не присудил никаких возмещений за утраченную возможность отдыха из-за закрытия сезона рыбной ловли, потому что посчитал, что близлежащий участок имеет сопоставимые возможности для рыбной ловли, то есть является заменителем утраченного.

Чтобы вычислять стоимость условий существования утраченного компонента природной среды, не имеющего потребительской стоимости, власти штата Айдахо провели изучение с использованием методов косвенных оценок. Консультанты провели опрос жителей всего тихоокеанского северо-запада с целью оценки, сколько они желали бы заплатить, чтобы удвоить количество лосося во всем бассейне исследуемой реки.

Удвоение популяции увеличило бы количество рыбы от 2.5 миллионов до 5 миллионов особей. Авторы этого обзора вычислили стоимость (ценность) существования в 16.97 \$ для отдельной рыбы, базируясь на этом удвоении. Следовательно, Штат Айдахо требовал 16.97 \$, в качестве стоимости существования природного ресурса для каждой из приблизительно двух тысяч особей, потерянных из-за аварии.

Заслушав эти данные, суд постановил, что применение этого исследования, основанного на методах косвенных оценок, в данном случае не отвечает требованиям доказательности, и отклонил все иски, основанные на расчетах стоимости (ценности) существования.

Суд пришел к заключению, что результаты исследований не убедительны и будут основой для предположений и спекуляций, если позволить рассматривать убытки, основанные на этом исследовании. Суд пришел к заключению, что в ходе изучения не было доказано с достаточной достоверностью, какова стоимость (ценность) этой рыбы, если исходить из стоимости (ценности) ее существования. Метод, избранный властями штата, юридически недостаточен, чтобы установить стоимость (ценность) существования природного ресурса в данном случае.

Во втором случае, где применялся сравнительный метод косвенных оценок, Соединенные Штаты и штат Калифорния предъявили иск группе промышленных компаний в целях покрытия убытков, вследствие сбросов пестицида ДДТ и полихлорированных бифенилов (PCBs) на шельф в гавани Лос-Анджелеса. От компаний, включая Montrose Chemical, Westinghouse Electric, Benjamin Moore Paint, Simpson Paper и Potlatch Corporation, правительство требовало покрытие ущерба природным ресурсам вследствие гибели рыбы, ущерба средам обитания птиц и рыбы.

Для оценки объема ущерба природным ресурсам в целях предъявления иска в этом случае, Национальное океанографическое и атмосферное агентство заключило договор с группой экономистов с целью проведения исследования, основанного на методах косвенных оценок, чтобы оценить ущерб природным ресурсам, не имеющим потребительской стоимости, а также «стоимость не использования» природных ресурсов в Южной Калифорнийской бухте.

Чтобы рассчитать утраченную ценность природного ресурса, не имеющего потребительской стоимости, эксперты-экономисты разработали и осуществили исследование. Оно включало обширную программу применения исследовательского инструментария, в том числе изучение мнений групп опрашиваемых, исследовательские интервью, испытательные тесты и пилотные проекты, которые проводились в течение 32 месяцев.

При планировании своего исследования экономисты полагались на информацию, предоставленную им специалистами Агентства в 1991 году по ущербу, нанесенному двум разновидностям птиц: лысым орлам и соколам пилигримам, и разновидностям рыбы, обитающим в районе исследования. В то время как популяции лысых орлов и соколов пилигримов находились под угрозой исчезновения, разновидности рыбы были широко распространены. По оценкам, многие миллионы особей этих видов обитали вдоль Калифорнийского побережья. Информация, предоставленная Агентством, говорила о том, что концентрация вредных веществ в донных отложениях Южной Калифорнийской бухты могла с большой вероятностью привести к проблемам в воспроизводстве для этих разновидностей рыбы. В частности, воспроизводство молодняка было меньше, чем в любом другом месте по Калифорнийскому побережью, а популяция орлов и соколов в Южной части Побережья вообще исчезла.

Экономисты-эксперты провели два опроса местных жителей в течение двадцати четырех недель в 1994 году.

В первом изучении респондентам был задан вопрос, сколько они желали бы заплатить, чтобы ускорить восстановление обеих разновидностей птицы и разновидностей рыбы, чтобы сократить естественный период восстановления в пятьдесят лет до периода только в пять лет (сокращение в сорок пять лет). В другом случае ответчиков попросили определить, сколько они желали бы платить, чтобы ускорить восстановление только разновидностей рыбы вместо периода в пятнадцать лет за период в пять лет (сокращение в десять лет).

Основываясь на этих обзорах, авторы заключили, что объем средств, который респонденты готовы были бы заплатить за сокращение срока, в первом случае был 55.58 \$, и 29.52 \$ за сокращение срока во втором. Тогда авторы умножили эти цифры на число семей в Калифорнии (10.3 миллионов), чтобы вычислить общий объем утраченной стоимости (ценности) природного ресурса, не имеющего потребительской стоимости, и оценили его в 575 миллионов долларов США и 305 миллионов, соответственно.

В период между 1991 и осуществлением этих исследований в 1994, правительственные уполномоченные органы также приглашали экс-

пертов-биологов, чтобы определить, характер ущерба, нанесенного этим разновидностями фауны.

Экономисты, проводившие обзоры, не консультировались с экспертами-биологами, чтобы подтвердить, были ли описания ущерба в обзорах достаточно точны. При изучении данных экспертов-биологов, ответчики установили многочисленные фактические разногласия между описаниями ущерба, представленных в аналитических исследованиях и в фактическом научном исследовании, подготовленном экспертами уполномоченных органов.

Разногласия были найдены в описаниях ущерба каждой из разновидностей фауны. После оценки объяснений о несоответствиях между описаниями, предлагаемыми в аналитическом исследовании и в фактическом научном свидетельстве об ущербе этим разновидностям, суд принял решение исключить исследование, основанное на методах косвенных оценок, из рассмотрения. Несколько месяцев спустя суд постановил, что пестициды на океанском дне нанесли ущерб природной среде. Меньше чем спустя четыре недели уполномоченные органы и ответчики уладили разногласия. В соответствии с условиями урегулирования, ответчики согласились заплатить семьдесят три миллиона долларов США для восстановления морской среды после воздействия пестицидов. Стоимость проведения такого исследования составила около 10 миллионов долларов.

Как правило, применение данных, полученных с помощью косвенных методов оценки, других аналитических методов, сталкивается с более высокими стандартами требований для достоверности и конкретности, чем при применении других экономических доказательств в случаях нанесения вреда природным ресурсам. С точки зрения судов более высокие требования оправданы, если рассматривать степень достоверности оценки ущерба, произведенной в рамках приведенных выше примеров. В ходе проведенных исследований эксперты-экономисты уполномоченных органов рассчитали стоимость ущерба утраченной непотребительской ценности в течение 10 лет для разновидностей рыбы. Утраченная ценность состоит из ценности существования и ценности возможности лова рыбы. Однако миллионы особей этих видов рыбы продолжали существовать вдоль Ка-

лифорнийского побережья, и жители Калифорнии имели возможность ловли доступной рыбы. Если в исследовании дается оценка в 305 миллионов долларов нанесенного ущерба этим видам рыбы вдоль Южного побережья, даже при том, что значительные популяции остаются в других местах Калифорнии, то, конечно, более высокие требования должны применяться к стандартам использования методов оценки ущерба.

Однако более высокие стандарты представляют существенные препятствия для использования аналитических методик при нанесении вреда природным ресурсам. В большинстве случаев уполномоченные органы не имеют фонды для проведения специальных исследований с применением косвенных методов оценки. Вместо этого они вынуждены полагаться лишь на ранее проведенные исследования. Вместе с тем поиск исследований, основанных на достаточно сходных начальных условиях, может быть чрезвычайно затруднен.

В дополнение к этим существенным проблемам, связанным с использованием данных методов косвенной оценки в судебных разбирательствах, требования включать, например стоимость «не использования» природного ресурса, в расчет ущерба, подлежащего компенсации во всех случаях нанесения вреда природным ресурсам, препятствует достижению важной цели закона «О комплексном реагировании, ответственности и полном возмещении ущерба окружающей среде» – покрытие затрат на восстановление природных ресурсов должно достигаться в основном через досудебное урегулирование. Обсуждению вокруг урегулирования могут препятствовать разногласия о стоимости (ценности) природных ресурсов, не имеющих потребительской стоимости. Такая вероятность создала значительные сложности в ряде дел.

Относительно возможного урегулирования судебных разбирательств уполномоченных органов с другими ответчиками (местные компании сточных вод и владельцы заводов, которые сбрасывали PCBs) ответчики за сброс ДДТ утверждали, что урегулирование с ними не будет достигнуто, так как их собственная потенциальная ответственность может увеличиться, в зависимости от того, решили ли уполномоченные органы, в конечном счете, требовать 305 миллионов долларов за покрытие ущерба, основанном на первом исследовании или 575.5 миллионов,

исходя из второго варианта исследования. На заключительном этапе обсуждений урегулирования уполномоченные представители властей использовали более низкую сумму, что, в конечном счете, помогло, и ответчики заплатили достаточно высокую часть общего объема требований. Таким образом, неуверенность в вычислении непотребительской ценности природных ресурсов создает препятствия для урегулирования, когда ответчиков несколько.

Кроме того, даже когда урегулирование действительно происходит, плата за высокую стоимость исследований с помощью методов косвенных оценок может привести к меньшему объему восстановления поврежденных природных ресурсов.

Большинство случаев нанесения вреда природным ресурсам в конечном счете урегулируется. Когда урегулирование одобрено, виновная сторона платит согласованные суммы. Если исследования были осуществлены как часть урегулирования, часть суммы урегулирования может пойти на то, чтобы возместить стоимости изучения. Такая компенсация уменьшает объем средств, доступных для покрытия ущерба. Этот эффект имеет значительные последствия, если сравнивать стоимость изучения с суммами урегулирования [3].

Опыт судебной практики с США показывает, что для рассмотрения большинства исков вследствие нанесения вреда природным ресурсам метод с применением восстановительного подхода является более предпочтительным для судов, чем использование других оценочных методик.

Методы оценки на основе рыночных данных в основном принимаются, однако их применение ограничивается лишь такими ресурсами, как рыба, лес и другие, которые продаются на множестве рынков, и таким образом может быть определена необходимая рыночная цена. Почти во всех других случаях нанесения вреда природным ресурсам необходимо применение других методик.

«Аналитические» подходы к оценке ущерба часто сталкиваются с проблемами урегулирования в судах. Такие методы оценки могут быть приняты, но суды будут испытывать существенные трудности в оценке их достоверности. Нерыночные методики оценки содержат значительные возможности для существенных теоретических разногласий между экспертами-

экономистами, экспертами-экологами истцов и ответчиков.

Оценка объяснений противостоящих сторон и их разногласий относительно нерыночных методик оценки представляют существенные трудности для судов. После исследования противоречивых анализов, сделанных истцами и ответчиками в ряде судебных разбирательств, большинством экологов и экспертов-экономистов в области оценки природных ресурсов, отметили, что разногласия относительно методических подходов отражаются на различиях в оценке ущерба.

Напротив, предоставление и оценка экономических свидетельств, базирующихся на методах восстановления природных ресурсов, воспринимаются как более убедительные. При ис-

пользовании метода замены утерянной функции на такую же функцию (методы типа HEA), суды сначала должны подтвердить, что функции природных ресурсов, обеспеченные предложенным проектом восстановления, имеют тот же самый тип и качество, как функции, которым был нанесен ущерб. Затем суд должен подтвердить, что расчеты затрат на проект восстановления были сделаны корректно. Однако суды должны быть лучше подготовлены, чтобы выносить эти суждения.

Опыт судебных разбирательства последних лет показывают, что суды были более восприимчивые и лучше подготовлены оценивать свидетельства, основанные на восстановлении ущерба, чем свидетельства, основанные на оценочных методиках [3].

Литература

1. Яжлев И. К. Влияние страхования рисков причинения вреда окружающей природной среде на финансовую устойчивость предприятий// http://www.aekos.ru/international_co-operation/2
2. Часть 2. Информационно-аналитический обзор по проблемам экологического страхования// <http://www.aekos.ru/documents/normative/law/2>
3. Яжлев И.К. О состоянии методического обеспечения оценки ущерба природной среде в Российской Федерации и за рубежом// http://www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal_of_damage

References

1. I. K. Jazhlev, Vliyaniye strakhovaniya riskov prichineniya vreda okruzhayushei prirodnoy srede na finansovuyu ustoychivost predpriyatiy // http://www.aekos.ru/international_co-operation/2
2. Chast 2. Informatsionno-analyticheskiy obzor po problemam ekologicheskogo strakhovaniya// <http://www.aekos.ru/documents/normative/law/2>
3. I. K. Jazhlev, O sostoyaniyi metodicheskogo obespecheniya otsenki usherba prirodnoy srede v Rossiyskoy Federatsiyi i zarubezhom// http://www.aekos.ru/documents/analytic/appraisal_of_damage