

## **Методическое обеспечение расчета экологического вреда водным объектам**

Агаханянц П.Ф., Иванова О.И.

aga-polina@yandex.ru, o\_spb@mail.ru

Санкт-Петербургский государственный университет  
низкотемпературных и пищевых технологий

*В статье рассматривается проблема законодательного обеспечения расчета размера экологического вреда, причиненного водным объектам. Выявлены пробелы методического обеспечения расчета экологического вреда. Проанализирована Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства (2009 г.) и выявлены ее недостатки. Даны рекомендации по дальнейшему развитию нормативно-методической базы расчета экологического вреда водным объектам.*

Ключевые слова: экологический вред, экологическое законодательство, экологический ущерб водным объектам.

## **Methodical providing with calculation of water objects for environmental harm.**

*The article discusses legislative protection for calculation of environmental damage. Special attention is paid to damage to water objects. There are some major legislative gaps in methodology of environmental damage calculation. There is a new Methodological provision for estimation of environmental harm to water objects due to legal violations officially adopted in 2009. This document is analyzed and the shortcomings are revealed. The ways to improve legislation and methodology of environmental harm calculation are suggested.*

Key words: environmental damage calculation, environmental legislation, environmental damage to water objects.

Расчет и выплата ущербов окружающей среде (экологических ущербов), наряду с платежами и налогами за загрязнение, штрафами, платежами на воспроизводство природных ресурсов и пр., является одним из экономических механизмов охраны окружающей среды [1].

Реализация этого механизма в Российской Федерации связана с рядом сложностей как юридического, так и практического характера. Особенную проблему представляет недостаточное законодательное обеспечение расчета экологических ущербов. К основным законодательным пробелам в сфере экологических ущербов относятся следующие нерешенные вопросы:

- термины, связанные с экологическим вредом и ущербом, не определены или недостаточно определены;
- не ясна правовая природа экологического вреда и ущерба;
- не определены методические подходы к расчету экологического вреда и ущерба;
- отсутствуют методики расчета экологического ущерба.

Несмотря на то, что термин «экологический ущерб» является общепринятым в научной литературе и даже используется в ряде действующих нормативно-правовых актов, в российском законодательстве отсутствует определение экологического ущерба. В научной литературе получил распространение подход, согласно которому экологический ущерб представляет собой стоимостную оценку экологических последствий, вызванных причинением вреда окружающей среде и природным ресурсам [1, 2].

В российском законодательстве, принятом в последнее десятилетие, применяются термины «вред окружающей среде», «расчет экологического вреда» или «размер экологического вреда». В соответствии с федеральным законом «Об охране окружающей среды» (ст. 1), вред окружающей среде представляет собой негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов [5]. Это определение не функционально, поскольку термины «деградация естественных экологических систем» и «истощение природных ресурсов» не раскрыты действующим законодательством [1, 2]. Это делает практически невозможным исчисление размера вреда и является источником методической неопределенности.

Согласно 77 и 78 статьям федерального закона «Об охране окружающей среды» [5], законодательно допускается два подхода к определению размера вреда окружающей среде:

- исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ;

- в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды.

Первый из этих подходов находится в сфере гражданского права, включая понятие «убытков», определенное в Гражданском Кодексе РФ. Второе направление – по таксам и методикам – относится к сфере административного права, опираясь в основном на нормативный подход расчета вреда. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» проводит различия между вредом окружающей среде, причиненным в результате нарушения законодательства и при соблюдении законодательства. В ст. 77 говорится о том, что вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, возмещается *в соответствии с утвержденными в установленном порядке таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, а при их отсутствии исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды*, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды [5]. Однако 78 ст. предлагает другой порядок возмещения вреда для случаев нарушения законодательства в области охраны окружающей среды: «определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется *исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды*, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, *при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде*, утвержденными органами исполнительной власти, осуществляющими государственное управление в области охраны окружающей среды» [5]. Таким образом, в случаях соблюдения законодательства первичны таксы и методики, а при нарушении законодательства – фактические затраты на восстановление окружающей среды или их оценка.

В большинство действующих методик заложен нормативный подход исчисления размера экологического вреда, применение которого ведет к некорректным и необоснованным результатам [1, 2]. Несмотря на критику нормативного подхода, наиболее современные методики расчета экологического вреда также основаны на нормативных показателях.

Одним из актуальных направлений расчета размера вреда окружающей среде является расчет ущербов для водной среды. В настоящее время расчет

экологического вреда водной среде и ее компонентам регулируется целым рядом нормативно-методических документов:

- Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах, утв. Минтопэнерго РФ 01.11.1995.
- Порядок определения вреда, причиняемого окружающей природной среде в результате аварийного разлива нефти. Утвержден ОАО «АК «Транснефть» 23.06.2001, согл. Минприроды РФ 27.04.2001.
- Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Утв. Приказом МПР от 13.04.2009 №87.
- Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты. Приказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ от 25.05.1999 №399.
- Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу РФ, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания, утв. Приказом МПР России от 28.04.2008 №107.
- Методика определения размера вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварий гидротехнических сооружений предприятий топливно-энергетического комплекса, утв. Приказом МЧС России и Минэнерго России от 29.12.2003 №776/508.
- Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов, утв. Минрыбхозом СССР 16.08.1967 г. № 30-1-11.

Данные методики имеют разные сферы применения и предназначены для расчета вреда различным компонентам водной среды. Кроме того, существует ряд комплексных методик расчета экологического вреда или ущерба, которые могут быть приложены к водным объектам. Был проведен анализ применимости данных методик в различных ситуациях причинения вреда – при отсутствии нарушений законодательства, нарушении законодательства и при авариях (с учетом положений статей 77 и 78 ФЗ «Об охране окружающей среды»), для различных компонентов водной среды, которым может быть нанесен экологический вред, результаты которого представлены в таблице (табл. 1).

Таблица 1. Методическое обеспечение расчета размера вреда поверхностным водным объектам.

<b>Компонент водной среды</b>	<b>Вред, причиненный при соблюдении законодательства</b>	<b>Вред, причиненный при нарушении законодательства</b>	<b>Вред, причиненный при аварийных и чрезвычайных ситуациях</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
Поверхностные водные объекты в целом	Отсутствуют	Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства	<p>Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства</p> <p>Методика определения ущерба окружающей природной среде при авариях на магистральных нефтепроводах.</p> <p>Методика определения размера вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварий гидротехнических сооружений предприятий топливно-энергетического комплекса.</p>
Рыбное хозяйство	Временная методика оценки ущерба,	Методика подсчета ущерба, нанесенного рыбному хозяйству в	

	наносимого рыбным запасам в результате строительства, реконструкции и расширения предприятий, сооружений и других объектов и проведения различных видов работ на рыбохозяйственных водоемах.	результате сброса в рыбохозяйственные водоемы сточных вод и других отходов.	
--	--	---	--

Продолжение таблицы 1.

1	2	3	4
Животные	Отсутствуют	Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты  Методика исчисления размера вреда, причиненного объектам животного мира, занесенным в Красную книгу РФ, а также иным объектам животного мира, не относящимся к объектам охоты и рыболовства и среде их обитания.	Отсутствуют

Экосистемы	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Водный объект как источник водных ресурсов	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Водный объект как рекреационный ресурс	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют
Водный объект как ресурс рыболовства	Отсутствуют	Отсутствуют	Отсутствуют

Можно сделать вывод о недостатке методического обеспечения расчета экологического вреда поверхностным водным объектам. В частности, отсутствуют методики расчета:

- экологического вреда, нанесенного при отсутствии нарушений законодательства (случай, когда, в соответствии со ст. 77 ФЗ «Об охране окружающей среды», основой расчета должны являться таксы и методики);
- экологического вреда, нанесенного биоте и водным экосистемам;
- вреда, причиненного водному объекту как природному ресурсу – источнику водоснабжения, рыболовства, рекреации и пр.

Основной методикой в сфере расчета вреда водным объектам является утвержденная более двух лет назад Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства, пришедшая на смену аналогичной методике, действовавшей с 2007 года [3, 4]. Виды вреда и параметры расчета приведены в табл. 2.

В п. 6 данной методики говорится о том, что исчисление размера вреда основывается на компенсационном принципе оценки и возмещения размера вреда по величине затрат, необходимых для установления факта причинения

вреда и устранения его причин<sup>1</sup> и последствий, в том числе затрат, связанных с разработкой проектно-сметной документации, и затрат, связанных с ликвидацией допущенного нарушения и восстановлением состояния водного объекта до показателей, наблюдаемых до выявленного нарушения, а также для устранения последствий нарушения [3]. Однако перечисленные в п. 6 составляющие (затраты на установление факта вреда, затраты на устранение последствий вреда) отсутствуют в формулах расчета (табл. 2). В основе данной методики лежит нормативный метод оценки, приводящий к результатам, не связанным с реальными экологическими последствиями для экосистем, их компонентов и природных ресурсов (в соответствии с определением экологического вреда).

---

<sup>1</sup> Затраты на устранение причин вреда включены в состав вреда необоснованно, так как они не относятся к стоимостной оценке экологических последствий.



Таблица 2. Параметры, учитываемые в методике исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства.

№ п/п	Виды вреда	Характеристики вреда	Природные условия и экологическое состояние территории
1	2	3	4
1	Вред, причиненный водному объекту (ВО) сбросом вредных (загрязняющих) веществ (ЗВ) в составе сточных вод и (или) дренажных (в том числе шахтных, рудничных) вод	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Масса поступившего ЗВ</li> <li>– Опасность ЗВ (по значению ПДК)</li> <li>– Интенсивность воздействия ЗВ на водный объект (кратность превышения фактической концентрации ЗВ на выпуске сточных/ дренажных вод над фоновой концентрацией в воде водного объекта)</li> <li>– Класс опасности ЗВ (при более чем 10-кратном превышении концентрации ЗВ над фоном)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Сезон</li> <li>– Наличие половодья/ паводка</li> <li>– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/ морскому бассейну)</li> <li>– Тип и ценность водного объекта<sup>2</sup>.</li> </ul>
2	Вред, причиненный ВО в результате аварий водных объектов органическими и неорганическими веществами, пестицидами и нефтепродуктами, исключая их поступление в составе сточных вод и (или) дренажных (в том числе шахтных,	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Масса вещества (органического вещества, неорганического вещества, пестицидов, нефтепродуктов)</li> <li>– Время непринятия мер по ликвидации загрязнения</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Сезон</li> <li>– Наличие половодья/ паводка</li> <li>– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/ морскому бассейну)</li> <li>– Тип и ценность</li> </ul>

<sup>2</sup> Ценность водного объекта определяется наличием в водном бассейне природных лечебных ресурсов, принадлежностью к особо охраняемым водным объектам, родникам, гейзерам, болотам, ручьям, прудам, обводненным карьерам, каналам, ледникам и снежникам.

	рудничных) вод		водного объекта.
--	----------------	--	------------------

Продолжение таблицы 2.

1	2	3	4
3	Вред, причиненный ВО сбросом хозяйственно-бытовых сточных вод с судов и иных плавучих объектов и сооружений	Объем накопительной емкости для сбора хозяйственно-бытовых сточных вод или категория судна, количество находящихся на судне людей и время непрерывного нахождения судна вне мест стоянок	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Сезон</li> <li>– Наличие половодья/паводка</li> <li>– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/морскому бассейну)</li> <li>– Тип и ценность водного объекта.</li> </ul>
4	Вред, причиненный ВО загрязнением (засорением) мусором, отходами производства и потребления, в том числе с судов и иных плавучих и стационарных объектов и сооружений	Площадь акватории, дна и береговых полос водного объекта, загрязненная мусором, отходами производства и потребления	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Сезон</li> <li>– Наличие половодья/паводка</li> <li>– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/морскому бассейну)</li> <li>– Тип и ценность водного объекта</li> <li>– Степень загрязненности акватории водного объекта мусором и другими отходами</li> </ul>
5	Вред, причиненный ВО сбросом и захоронением в них отходов производства и потребления, в том числе выведенных из эксплуатации судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), других крупно-	Масса брошенных судов и иных плавучих средств (их частей и механизмов), других крупногабаритных отходов производства и потребления (предметов)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/морскому бассейну)</li> <li>– Тип и ценность водного объекта.</li> </ul>

	габаритных отходов производства и потребления (предметов)		
--	--	--	--

Продолжение таблицы 2.

1	2	3	4
6	Вред, причиненный ВО при осуществлении запрещенного молевого сплава древесины и сплава древесины без судовой тяги	Разность между объемом древесины, сброшенной в водный объект и фактическим объемом древесины, доставленный получателю	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Сезон</li> <li>– Наличие половодья/ паводка</li> <li>– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/ морскому бассейну)</li> <li>– Тип и ценность водного объекта.</li> </ul>
7	Вред, причиненный ВО загрязнением взвешенными веществами при разведке и добыче полезных ископаемых, проведении дноуглубительных и других работ, связанных с изменением дна и берегов ВО, в том числе с нарушением условий водопользования или без наличия разрешительных документов, а также при разрушении в результате аварий гидротехнических и иных сооружений	<p>Масса взвешенных веществ в ВО, определяется по</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– средней длине, ширине и глубине распространения взвешенных веществ на акватории ВО</li> <li>– средней концентрации взвешенных веществ в воде ВО</li> <li>– фоновой концентрации взвешенных веществ в воде ВО</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Сезон</li> <li>– Наличие половодья/ паводка</li> <li>– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/ морскому бассейну)</li> <li>– Тип и ценность водного объекта.</li> </ul>
8	Вред, причиненный ВО при их частичном или полном истощении в результате забора воды с нарушением условий водопользования или без наличия документов, на	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Объем воды, необходимый для восстановления ВО от истощения (равен двойному объему воды, забранной из ВО)</li> <li>– Норматив платы (зависит</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/ морскому бассейну)</li> </ul>

	основании которых возникает право пользования ВО	от принадлежности к речному/ морскому бассейну)	– Тип и ценность водного объекта – Поверхностный или подземный ВО
9	Вред, причиненный ВО при его использовании для добычи полезных ископаемых с нарушением условий водопользования или без наличия документов, на основании которых возникает право пользования ВО	Масса добычи полезных ископаемых (строительных материалов)	– Состояние водных объектов (принадлежность к определенному речному/ морскому бассейну) – Тип и ценность водного объекта

Методика содержит ряд некорректных методов расчета. Так, п. 22 методики содержит формулу расчета массы сброшенного загрязняющего вещества для дальнейшего расчета размера вреда, причиненного водному объекту сбросом вредных (загрязняющих) веществ в составе сточных вод и (или) дренажных (в том числе шахтных, рудничных) вод (строка 1 табл. 2):

$$M_i = Q \times (C_{\phi i} - C_{\partial i}) \times T \times 10^{-6},$$

где  $M_i$  – масса сброшенного  $i$ -го вредного (загрязняющего) вещества, т;

$i$  – загрязняющее вещество, по которому исчисляется размер вреда;

$Q$  – расход сточных вод и (или) загрязненных дренажных вод, с превышением содержания  $i$ -го вредного (загрязняющего) вещества определяется по приборам учета, а при их отсутствии – расчетным путем в соответствии с документами, на основании которых возникает право пользования водными объектами, и иными способами и методами расчета объема сброса сточных вод и их характеристик, м<sup>3</sup>/час;

$C_{\phi i}$  – средняя фактическая за период сброса концентрация  $i$ -го загрязняющего вещества в сточных водах и (или) загрязненных дренажных (в том числе шахтных, рудничных) водах, определяемая по результатам анализов аккредитованной лаборатории как средняя арифметическая из общего количества результатов анализов (не менее 3-х) за период времени  $T$ , мг/дм<sup>3</sup>;

$C_{\partial i}$  – допустимая концентрация  $i$ -го загрязняющего вещества в пределах норматива допустимого (предельно допустимого) сброса или лимита сброса

при его наличии на период проведения мероприятий по снижению сбросов вредных (загрязняющих) веществ в водные объекты, мг/дм<sup>3</sup>;

$T$  – продолжительность сброса сточных вод и загрязненных дренажных (в том числе шахтных, рудничных) вод с повышенным содержанием вредных (загрязняющих) веществ, определяемая с момента обнаружения сброса и до его прекращения, час;

$10^{-6}$  – коэффициент перевода массы загрязняющего вещества в тонны.

В том случае, если при отсутствии приборов учета в качестве  $Q$  применяется расход сточных вод в соответствии с утвержденным нормативом допустимых сбросов (НДС), поскольку имеет место нарушение условий водопользования, то, в случае превышения реального сброса над НДС будет происходить занижение размера вреда, а в случае не достижения НДС – завышение.

Рассматриваемая методика предполагает, что размер вреда, причиненного водному объекту сбросом загрязняющих веществ в составе сточных вод и (или) дренажных вод (табл. 2, строка 1), уменьшается на величину фактической оплаты сверхнормативного или сверхлимитного (при его наличии) сброса загрязняющих веществ, которая рассчитывается исходя из массы загрязняющих веществ, учитываемых за период времени, принятый при оценке вреда (п. 12). Это противоречит 16 статье ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно которой внесение платы за природопользование не освобождает субъектов деятельности от выполнения мероприятий по охране окружающей среды и возмещения вреда окружающей среде. Также методикой предусмотрено уменьшение размера вреда в случае выполнения мероприятий по предупреждению сверхнормативного или сверхлимитного (при его наличии) сброса загрязняющих веществ на величину фактических затрат на выполнение указанных мероприятий (п. 14). Это противоречит 77 статье указанного закона, согласно которой юридические и физические лица, причинившие вред окружающей среде в результате нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, обязаны возместить его в полном объеме в соответствии с законодательством. Такие заложенные в методике возможности уменьшения не соответствуют широко применяющемуся в международном законодательстве принципу «загрязнитель платит».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что современного законодательства недостаточно для эффективной работы механизма расчета

и выплаты вреда, причиненного окружающей среде. Для совершенствования экономических механизмов природопользования необходимо:

- Конкретизировать определение экологического вреда, переведя его из административного права в область гражданского права.
- Ввести понятие экологического ущерба как стоимостной оценки вреда.
- Разъяснить в законодательстве вопрос экологического вреда окружающей среде при соблюдении законодательства.
- Разработать единые методические подходы расчета экологического вреда (ущерба) на основе восстановительной стоимости природных объектов и убытков, рассчитываемых в соответствии с гражданским законодательством.

### **Список литературы**

1. Бобылев С.Н., Медведева О.Е. Экология и экономика: Пособие по региональной экологической политике. М.: ЦЭПР, 2004. 340 с.
2. Медведева О.Е. Современные методы стоимостной оценки вреда окружающей среде (экологического ущерба) // Доклад на Совещании Росприроднадзора РФ «Проблемы и практика расчета ущерба окружающей среде при обнаружении нарушений природоохранного законодательства», Москва, 20 февраля 2007 г. URL: [www.ecoguild.ru/docs/2007medvedeva.doc](http://www.ecoguild.ru/docs/2007medvedeva.doc) (дата обращения: 10.01.12).
3. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Утв. Приказом МПР от 13.04.2009 №87.
4. Полякова И.В. Особенности применения методики исчисления размера вреда водным объектам // Экология производства. – М.: ЭкспертКоммерц. – 2011. № 11 (88). – С. 36-39.
5. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» №7-ФЗ от 10.02.2001 (ред. от от 21.11.2011 №331-ФЗ, с изм., внесенными Федеральным законом от 07.12.2011 №417-ФЗ).