

ENVIRONMENT DIRECTORATE
ENVIRONMENT POLICY COMMITTEE

**Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme for Central and Eastern Europe, Caucasus and Central Asia
Regulatory Environmental Programme Implementation Network**

ENVIRONMENTAL LIABILITY FOR DAMAGE TO NATURAL RESOURCES IN OECD COUNTRIES: THE CONCEPT AND KEY APPROACHES

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРИЧИНЕНИЕ УЩЕРБА ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ В СТРАНАХ ОЭСР: КОНЦЕПЦИЯ И КЛЮЧЕВЫЕ ПОДХОДЫ

Документ для обсуждения

10-12 июня 2009 г., Кишинев, Молдова

В настоящем документе, подготовленном Секретариатом СРГ ПДОЭС, излагается понятие экологической ответственности в странах ОЭСР и закладывается основа для сравнительного анализа режимов экологической ответственности в странах ОЭСР и странах ВЕКЦА. Документ ставит своей целью стимулировать дискуссию должностных лиц и экспертов стран ВЕКЦА о приоритетах реформы норм об ответственности за экологический ущерб в этих странах.

За дополнительной информацией просьба обращаться к г-ну Евгению Мазуру по электронному адресу: eugene.mazur@oced.org или телефону: +33 1 45 24 76 92.



ОГЛАВЛЕНИЕ

1. ВВЕДЕНИЕ	3
1.1 Экологическая ответственность в странах ВЕКЦА.....	3
1.2 Цели и структура документа.....	4
2. ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ	5
2.1 Сфера действия экологической ответственности	5
2.2 Объективная ответственность и ответственность по вине	7
2.3 Индивидуальная или солидарная ответственность	8
2.4 Границы режима ответственности	8
3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗМЕРА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА	10
3.1 Оценка экологического ущерба в денежном выражении	10
3.2 Оценка требуемых восстановительных мер и размера затрат на них.....	11
4. СТРАХОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ.....	16
4.1 Трудности страхования экологической ответственности	16
4.2 Современные подходы к страхованию экологической ответственности	18
4.3 Обязательное страхование экологической ответственности	18
4.4 Альтернативы страхованию экологической ответственности.....	19
5. ВЫВОДЫ ДЛЯ ОТВЕТСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ	20

1. ВВЕДЕНИЕ

1. Экологическая ответственность служит одним из способов заставить предприятия-загрязнители платить за предотвращение, устранение или возмещение ущерба, причиняемого ими окружающей среде. С экономической точки зрения это означает интернализацию внешних эффектов загрязнения. Следовательно, экологическая ответственность является важным инструментом внедрения принципа «загрязнитель платит». Кроме того, продуманный режим экологической ответственности – это серьезный инструмент предотвращения нарушения нормативных природоохранных требований. В странах ОЭСР это не карательный режим, призванный наказать оператора, нанесшего ущерб, а система, направленная на устранение экологического ущерба. Для защиты потенциально ответственных сторон от крупных финансовых обязательств по устранению или возмещению ущерба все шире применяется экологическое страхование.

1.1 Экологическая ответственность в странах ВЕКЦА

2. В правовой системе стран ВЕКЦА в основе экологической ответственности лежит гражданское право, и ответственность наступает только в случае природоохранного нарушения (критерий наличия вины). Системы выдачи природоохранных разрешений и экологического контроля основаны на концепции допустимого загрязнения в обмен на уплату платежей за загрязнение, при этом при превышении лимита платежи возрастают. Из этого понятия логически вытекает, что загрязнитель в прошлом или настоящем, выполнивший требования путем соблюдения предельно допустимых выбросов, сбросов или размещаемых отходов и/или заплативший за их превышение в рамках системы платежей за загрязнение, выполнил свои обязательства, связанные с ущербом. Такой подход противоречит принципу «загрязнитель платит» и затрудняет устранение экологического ущерба. (Кроме того, он создает трудности с переводом ответственности с одного владельца на другого, в частности в случае приватизации государственных промышленных активов.)

3. Кроме того, внимание правовых систем стран ВЕКЦА по-прежнему сосредоточено на определении размера конечного ущерба в целях его денежного возмещения (которое, по сути, служит санкцией), а не на устранении ущерба, ограничении его воздействия и предотвращении дальнейшего ущерба. Ответственность в такой системе наступает в силу самого нарушения экологических стандартов, даже если причинение ущерба окружающей среде фактически не доказано. При определении размера ущерба компетентные органы должны использовать научные методики по большей части теоретического характера.

4. Когда экологический ущерб действительно причинен, и у государства имеются воля и ресурсы для привлечения конкретного субъекта к экологической ответственности, возникает проблема недостаточных регулирующих инструкций о порядке определения необходимых восстановительных мер и их стоимости. Имеется очень мало стандартных методов оценки риска объекта и его воздействия на окружающую среду, отбора технических методов и уровней устранения загрязнения. Кроме того, данный регион характеризуется ограниченными потенциалом и уровнем знаний в сфере определения размера ущерба: круг экспертов в регионе остается узким, а

международные консультанты слишком дорогостоящи, чтобы прибегать к их услугам на повседневной основе.

5. В нескольких странах ВЕКЦА (например, в России и Казахстане), в которых введено обязательное экологическое страхование опасных видов промышленной деятельности, страховые компании, уполномоченные государством покрывать экологические риски, как правило, ожидают, что страховые иски предъявлены не будут, и произвольно установленные страховые премии воспринимаются ими как источник дохода. Главная причина отсутствия нормально функционирующих систем экологического страхования в странах ВЕКЦА кроется в слабых нормах экологической ответственности и непредъявлении исков о возмещении ущерба, которые породили бы реальную потребность в страховом обеспечении.

1.2 Цели и структура документа

6. Настоящий документ подготовлен Секретариатом СРГ ПДООС по просьбам природоохранных органов стран ВЕКЦА, стремящихся усовершенствовать свои системы экологической ответственности, в частности для того, чтобы справиться с огромными потребностями в инвестициях в устранение исторического загрязнения. Документ преследует следующие цели:

- 1) описать концепцию экологической ответственности в странах ОЭСР и заложить основу для детального сравнительного анализа режимов экологической ответственности, существующих в странах ОЭСР и странах ВЕКЦА, и
- 2) стимулировать дискуссию государственных должностных лиц и экспертов стран ВЕКЦА о приоритетах реформы норм ответственности за экологический ущерб, действующих в этих странах. Эти приоритеты будут рассмотрены в аналитическом и/или методическом документе, который будет подготовлен в дальнейшем.

7. В документе приводятся общие сведения об основных подходах, применяемых в странах ОЭСР к экологической ответственности за причинение ущерба природным ресурсам, которые основываются прежде всего на анализе правовых систем и практики Соединенных Штатов и Европейского Союза. В нем детально не рассматривается ответственность за причинение ущерба лицам, имуществу или частным экономическим интересам, которая часто называется «традиционной» ответственностью, равно как и методы оценки ущерба здоровью и имуществу.

8. В главе 2 характеризуются сфера действия, основные правовые характеристики и ограничения режимов экологической ответственности, действующих в США и ЕС. В главе 3 рассматривается вопрос определения размера ущерба, причиненного природным ресурсам и биоразнообразию, в целях его устранения или денежной компенсации. В главе 4 рассматриваются организация и ограничения страхования экологической ответственности как инструмента финансовой безопасности сторон, потенциально ответственных за причинение экологического ущерба, и стимула к предотвращению подобного ущерба. Наконец, в главе 5 кратко излагаются основные выводы для ответственных должностных лиц стран ВЕКЦА и содержится ряд вопросов для обсуждения.

2. ПРАВОВЫЕ ПОДХОДЫ К ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

9. Промышленная и хозяйственная деятельность, загрязняющая окружающую среду, часто сопряжена с риском загрязнения природных ресурсов, негативного воздействия на здоровье населения, причинения ущерба имуществу и влияния на биоразнообразие. С точки зрения собственников и операторов подобной деятельности, в зрелой системе природоохранного регулирования такой риск порождает риск юридической ответственности за последствия загрязнения окружающей среды.

10. В настоящем разделе характеризуются возможные сферы действия и характеристики режимов экологической ответственности на примерах из практики стран ОЭСР.

2.1 Сфера действия экологической ответственности

11. Сфера действия и характер экологической ответственности со временем меняются и могут значительно различаться в разных странах. Важнейшими категориями экологической ответственности являются следующие:

- ответственность за телесные повреждения, имущественный ущерб и экономические убытки, причиненные загрязнением третьей стороне;
- ответственность за стоимость мер по предотвращению ущерба и восстановительных мер, в том числе стоимость устранения загрязнения на загрязненном объекте; и
- ответственность за экологический ущерб, в том числе за сокращение биоразнообразия и другой ущерб, причиненный природным ресурсам, таким как почва, грунтовые и поверхностные воды.

12. Экологическая ответственность бывает административной и гражданско-правовой, в зависимости от правового режима, которым она предусмотрена. Традиционная ответственность, как правило, подразумевает право обращения в суд в рамках гражданского законодательства, доступное потерпевшим физическим лицам, а иногда – группам в рамках так называемых «коллективных исков» частных лиц, как в США. Что касается ответственности за причинение ущерба природным ресурсам, к ней привлекают государственные органы по административному праву (как в случае Директивы Европейского Союза «Об экологической ответственности», см. вставку 1) или потерпевшая сторона в судебном порядке в рамках гражданского судопроизводства, по которому истцом иногда выступает государство.

13. Основное отличие режима традиционной ответственности (по частному праву), основанном на гражданско-правовой ответственности, от режима по публичному праву, основанного на административной ответственности, состоит в том, что во второй системе принятие мер по предотвращению и устранению ущерба (таких как меры по устранению загрязнения) предписывается постановлением компетентного контрольно-надзорного органа, имеющим обязательную силу, без получения предварительного решения суда. В случае чрезвычайных

ситуаций со здоровьем населения и охраны окружающей среды, неисполнение постановлений об устранении загрязнения или неопределенности в отношении ответственных сторон государственные органы в большинстве стран ОЭСР могут перейти непосредственно к восстановительным мерам, а затем прибегнуть к механизму гражданско-правовой ответственности, с тем чтобы взыскать затраты на восстановительные меры с ответственных сторон (в некоторых странах, например, Германии и Италии, взыскание затрат на восстановительные меры за пределами объекта разрешается только в том случае, если принять меры на объекте было невозможно).

14. Хотя экологическая ответственность регулируется прежде всего национальным законодательством, также важен ее трансграничный аспект. Он касается причинения ущерба здоровью и имуществу, а также природным ресурсам, главным образом загрязнением атмосферного воздуха и вод. Например, Протоколом ЕЭК ООН «О гражданско-правовой ответственности и возмещении ущерба, причиненного трансграничным воздействием промышленных аварий на трансграничные воды» (Киевский протокол об ответственности 2003 г.) предусматривается возмещение затрат на фактически принятые или планируемые меры по восстановлению поврежденных трансграничных водотоков.

Вставка 1. Административная ответственность: пример Директивы ЕС «Об экологической ответственности»

Директивой «Об экологической ответственности» (ДЭО, 2004/35/ЕС) предусматривается ответственность за причинение ущерба охраняемым видам и среде обитания, поверхностным, прибрежным и грунтовым водам и загрязнение почв. Директива не касается ущерба, связанного с атомной энергией и загрязнением нефтью, причиняемого танкерами, которые подпадают под ряд международных конвенций. ДЭО не имеет обратной силы: она не применяется к экологическому ущербу, причиненному эмиссиями или инцидентом, которые имели место до 30 апреля 2007 г. – даты, к которой она должна была быть перенесена в законодательство стран-членов ЕС (этот срок не был соблюден девятью из них, в том числе Францией и Соединенным Королевством).

ДЭО охватывает только серьезный экологический ущерб, которому дается следующее определение:

- Ущерб, причиненный охраняемым видам и природной среде обитания, подлежит возмещению, только если он «имеет серьезные неблагоприятные последствия для достижения или поддержания благоприятного статуса охраны» (также определяемого в Директиве) данной среды обитания и видов.
- Ущерб, причиненный водам, подлежит возмещению, только если он «неблагоприятно влияет на экологическое, химическое и/или количественное состояние и/или экологический потенциал» этих вод.
- Возмещения ущерба, причиненного загрязнением почв, можно требовать, если оно создает серьезный риск для здоровья населения.

Согласно Директиве, если экологический ущерб еще не причинен, но нависла угроза его причинения, компетентному органу должен либо потребовать принятия необходимых мер по предупреждению ущерба, либо принять такие меры самостоятельно. Если экологический ущерб причинен, компетентному органу следует либо потребовать принятия необходимых мер по восстановлению окружающей среды, либо принять такие меры самостоятельно (если ответственное лицо не принимает мер или его невозможно определить) и взыскать их стоимость с оператора (в течение пяти лет после принятия восстановительных мер).

Согласно ДЭО, только госорганы имеют право требовать от оператора принятия восстановительных мер или взыскивать стоимость мер, принятых ими самостоятельно. Лица или общественные группы, которые их представляют, на которых негативно сказался или вероятно скажется экологический ущерб, имеют право ходатайствовать о принятии мер компетентным органом. Если ходатайство о принятии мер и сопроводительная информация «достаточно правдоподобно» демонстрируют факт экологического ущерба, государственный орган обязан рассмотреть ходатайство и проинформировать просителя о принятом решении. Общественные группы имеют право обращаться в суд с иском о пересмотре ответа компетентного органа на ходатайство о принятии мер.

Источник: Директива 2004/35/ЕС Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 г. «Об экологической ответственности по предотвращению и устранению экологического ущерба».

15. Режим экологической ответственности может предусматривать чрезвычайно широкий круг ответственных сторон (как это делается в США) или ограничиваться операторами, осуществляющими некоторые перечисленные опасные виды деятельности. Приложением к ДЭО ко второй категории относятся предприятия, обязанные получать комплексные разрешения, объекты, которым требуется разрешение на водозабор, сброс сточных вод или управление отходами или лицензия на обращение с опасными веществами и отходами¹. К числу основных отраслей экономики ЕС, участвующих в принятии восстановительных мер, относятся угледобывающая промышленность, химическая промышленность и сектор дорожного строительства и транспорта.

16. Ответственность по устранению экологического ущерба часто называют «исторической экологической ответственностью». В целом ее можно определить как остаточные затраты, которые в конечном итоге будут понесены в связи с устранением, смягчением и/или сдерживанием рисков для окружающей среды, здоровья или имущества, созданных прошлой хозяйственной деятельностью. Однако механизмы привлечения к «исторической экологической ответственности» весьма схожи с механизмами в отношении рисков ожидаемого экологического ущерба.

2.2 Объективная ответственность и ответственность по вине

17. При установлении характеристик режима ответственности первое, с чем определяются законодатели – это применять ли критерий *объективной ответственности* или критерий *вины*. Объективная ответственность не требует доказательства того, что имела место халатность или нарушение нормативных требований.

18. Критерий вины стимулирует потенциальные ответственные стороны только в отношении уровня осторожности при осуществлении того или иного вида деятельности, но не в отношении характера и уровня деятельности, загрязняющей окружающую среду. Критерий объективной ответственности заставляет оператора учитывать как уровень осторожности, так и характер и уровень деятельности, что дополнительно стимулирует его к хорошему корпоративному экологическому менеджменту. Следовательно, объективная ответственность целесообразнее режима, основанного на критерии вины, по крайней мере, в случае опасных видов деятельности.

19. Объективная ответственность наиболее часто применяется в странах ОЭСР (см. пример США во вставке 2). Кроме того, она предусматривается ДЭО в ЕС, за исключением причинения ущерба биоразнообразию, в случае чего применяется критерий вины. В некоторых европейских странах (например, в Италии и Польше) традиционно применялась ответственность по наличию вины, но они должны были привести свои системы в соответствие с ДЭО. Предпочтение объективной ответственности, возможно, обусловлено тем фактом, что доказать вину – что обязательно в режиме ответственности по наличию вины – часто трудно. Киевским протоколом об ответственности (см. раздел 2.1) предусматривается объективная ответственность за промышленные аварии в определенных финансовых границах и неограниченная ответственность по наличию вины.

¹ В ДЭО не разъясняется, почему оператор, причинивший ущерб деятельностью, не включенной в этот перечень, освобождается от ответственности, даже если ущерб причинен природным объектам, подпадающим под действие Директивы.

2.3 Индивидуальная или солидарная ответственность

20. Еще одна дилемма, касающаяся организации режима ответственности, возникает тогда, когда в одну экологическую аварию вовлечено несколько загрязнителей: следует ли привлекать к ответственности каждого в отдельности (пропорциональная ответственность) или все загрязнители должны нести ответственность за весь ущерб («солидарная» ответственность)? Хотя солидарная ответственность имеет явные преимущества для потерпевших сторон с точки зрения возмещения ущерба, в целях предотвращения ущерба необходимо, чтобы каждый загрязнитель платил за последствия своей деятельности. Если ответственность не будет пропорциональной, стимулы к предотвращению аварий, возможно, не возымеют должного эффекта и потенциальный загрязнитель не проведет точный анализ затрат и выгод.

21. На практике большинство стран ОЭСР выбирают систему, сочетающую в себе элементы обоих видов ответственности: даже если, как правило, часто применяется солидарная ответственность, у загрязнителя нередко имеется возможность ограничить свой финансовый риск путем доказывания степени своего участия в причинении ущерба.

Вставка 2. Объективная ответственность: пример Соединенных Штатов

Законом «О комплексных ответных природоохранных мерах, возмещении ущерба и ответственности» (CERCLA, 1980 г.) предусматривается объективная солидарная ответственность, имеющая обратную силу, широкого круга «потенциально ответственных сторон» (настоящих и прошлых собственников и владельцев, производителей и перевозчиков опасных веществ) за затраты на ответные меры, в том числе затраты на устранение загрязнения и возмещение ущерба, причиненного природным ресурсам. CERCLA предусматривает смешанную систему, включающую гражданско-правовые нормы и предоставляющую Агентству по охране окружающей среды США властные полномочия издавать обязательные постановления об устранении загрязнения, подкрепляемые угрозой наложения крупных штрафов за их неисполнение. Несмотря на то, что Департаментом внутренних дел США приняты детальные положения об определении и стоимостной оценке утраченных или пострадавших природных ресурсов, нормы CERCLA об ответственности за затраты на восстановительные меры широко оспариваются в судах с момента принятия закона.

Чрезвычайно жесткий режим ответственности по CERCLA сочетается с механизмом коллективного финансирования для работы с наиболее приоритетными источниками опасных отходов. По этому закону создан трастовый фонд, более известный как Суперфонд, который финансируется за счет различных налогов, таких как налог на нефть, экологический налог на доходы, взимаемый с крупных предприятий, и налог с производителей химических веществ, которые, как правило, являются источником опасных отходов.

Аналогичным образом законом «О нефтяном загрязнении» (ЗНЗ 1990 г.) предусматривается объективная ответственность за всеобъемлющий и обширный перечень видов ущерба, причиняемого разливом нефти в водах морскими судами или стационарными объектами. Ответственная сторона несет ответственность за все затраты на удаление загрязнения, понесенные органами государственного управления любого уровня, физическими лицами или организациями. Кроме того, по ЗНЗ ответственная сторона несет ответственность за причинение ущерба природным ресурсам, недвижимости или личному имуществу, природопользованию в качестве средства существования, доходам, прибыли и трудоспособности.

Источник: Монти, Альберто «Экологический риск и страхование: сравнительный анализ роли страхования в управлении природоохранными рисками», DAFFE/AS/WD(2002)27/REV1, ОЭСР, Париж, 2003 г. (Monti, Alberto, Environmental Risk and Insurance: A Comparative Analysis of the Role of Insurance in the Management of Environment-Related Risks, DAFFE/AS/WD(2002)27/REV1, OECD, Paris, 2003).

2.4 Границы режима ответственности

22. В некоторых ситуациях распределять риски загрязнения и связанные с ними затраты между сторонами посредством режима экологической ответственности неуместно. В частности, режим ответственности не вполне пригоден для покрытия исторического (остаточного) загрязнения, в случае которого невозможно установить причинную связь с ответственной стороной

или когда ответственная сторона неплатежеспособна. Также трудно привлечь к ответственности за кумулятивное воздействие санкционированных выбросов/сбросов загрязнения, особенно если применяется критерий вины.

23. В таких случаях можно разработать другие механизмы компенсации, в которых не используется критерий вины. Конечную ответственность за сопряженные затраты может нести государство, или можно создать и поддерживать некий фонд восстановительных мер и возмещения ущерба. Например, по закону Финляндии «О страховании от экологического ущерба» 1998 г. создан фонд, цель которого – гарантировать полное возмещение экологического ущерба, в том числе затрат на меры по предотвращению или ограничению ущерба и приведению окружающей среды в ее прежнее состояние, в случае если ответственные стороны неплатежеспособны или их невозможно определить. Система финансируется за счет специальных взносов, обязательных для операторов деятельности высокого риска, обязанных получать природоохранные разрешения.

24. Режим ДЭО, действующий в ЕС, не охватывает экологический ущерб или угрозу ущерба, причиняемого масштабным загрязнением диффузного характера, когда невозможно установить причинную связь между ущербом и деятельностью отдельных операторов. Более того, по ДЭО операторы не несут ответственности за затраты на профилактические и восстановительные меры, принимаемые, когда экологический ущерб или угроза такого ущерба является результатом выполнения обязательного постановления, инструкции или иной юридически обязательной или принудительной меры государственного органа. Во всех этих случаях, которые находятся вне сферы действия режима ответственности, государство должно обеспечить принятие необходимых профилактических или восстановительных мер.

3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗМЕРА ЭКОЛОГИЧЕСКОГО УЩЕРБА

25. Очевидное преимущество обязательства возместить ущерб, причиненный природным ресурсам, и стоимость затрат на устранение загрязнения состоит в том, что оно заставляет загрязнителя в полном размере интернализировать негативные внешние эффекты своей деятельности. Однако в этой связи возникает задача количественной оценки экологического ущерба. Вопрос количественной оценки, в частности, крайне неоднозначен в том, что касается стоимости тех природных ресурсов или иных природных услуг, которые невозможно полностью восстановить или заменить после того, как имело место их загрязнение.

26. Важно отметить, что в большинстве стран ОЭСР под возмещением ущерба, причиненного природным ресурсам, понимается не денежная санкция, подлежащая уплате ответственной стороной государству, а либо принятие восстановительных мер ответственной стороной, либо возмещение ответственной стороной затрат на устранение загрязнения, понесенных государством. В большинстве случаев применяется два способа расчета размера требуемой компенсации:

- 1) определение ущерба в денежном выражении и
- 2) определение достаточного уровня восстановления природных ресурсов, необходимого для возмещения вреда (в реальном, а не денежном выражении).

27. Экологический ущерб в странах ОЭСР (и в ЕС согласно ДЭО) оценивается вторым способом – оцениваются потребности в восстановлении пострадавших ресурсов (например, площадь среды обитания, количество видов и т.д.) или оказываемые ими услуги (например, водоснабжение, отдых)². Первый способ определения стоимости, присвоенной ресурсам человеком, применяется значительно реже. Главная причина заключается в том, что денежная оценка ущерба, причиненного природным ресурсам, может быть субъективной и непрогнозируемой, тогда как технические нормативы устранения загрязнения вполне могут быть определены компетентными органами и быть достаточно прозрачными, стабильными и предсказуемыми. В настоящем разделе рассматриваются конкретные методы, применяемые в первом и во втором подходах.

3.1 Оценка экологического ущерба в денежном выражении

28. Существует несколько способов измерения экономической ценности природных активов³:

- **Метод восстановительной стоимости:** В этом методе рассматривается стоимость восстановления поврежденного актива, например, очистки загрязненных вод до соблюдения стандарта качества вод, которым они соответствовали в своем

² Кроме того, риск ответственности за затраты на устранение загрязнения и восстановление окружающей среды значительно легче абсорбировать страховым компаниям.

³ «Анализ затрат и выгод и охрана окружающей среды: последние изменения», ОЭСР, Париж, 2006 г. (*Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*, OECD, Paris, 2006).

первоначальном состоянии. Затраты рассчитываются не путем измерения утраченной выгоды, а на основе затрат на восстановление окружающей среды как суррогата. Этот метод преобладает в странах ОЭСР.

- **Ценообразование с учетом комфортности окружающей среды:** Этот метод применяется для расчета экономической ценности экосистемы или природных услуг, непосредственно влияющей на рыночные цены. Чаще всего он применяется для определения изменения цен на жилье, отражающего местные экологические условия. Например, при равенстве всех прочих факторов дом возле загрязненного объекта стоит меньше дома на некотором расстоянии от него, поэтому разница в стоимости жилья есть оценка снижения ценности, обусловленного загрязнением.
- **Метод путевых затрат:** В методе путевых затрат рассчитывается экономическая ценность экосистемы или объекта, который используется в рекреационных целях, исходя из допущения о том, что ценность объекта находит отражение в том, сколько люди готовы заплатить за дорогу, чтобы посетить этот объект. Готовность людей платить за посещение объекта можно рассчитать исходя из количества совершаемых ими поездок разной стоимости.
- **Методы заявленных предпочтений:** Методы условной оценки и моделирования выбора представляют собой основанные на обследованиях методы оценки нерыночных ресурсов, при которых составляются вопросники, с тем чтобы определить готовность респондентов платить за непосредственное предоставление/сохранение данного природного актива или их готовность принять компенсацию за утрату природного актива.

29. Некоторые из предлагаемых критериев оценки в денежном выражении, такие как метод условной оценки и метод путевых затрат, могут быть крайне субъективными и давать почти непредсказуемые результаты. Более того, общей чертой всех этих методов является то, что они не вполне пригодны для измерения непотребительской стоимости⁴. В связи с неудовлетворенностью трудностями, сопряженными с данными оценочными методами, в 1990-х гг. были разработаны методы эквивалентных ресурсов.

3.2 Оценка требуемых восстановительных мер и размера затрат на них

30. Серьезность ущерба должна оцениваться с учетом *базового состояния* рассматриваемых природных ресурсов. Базовое состояние определяется в ДЭО как «состояние, в котором находились бы природные ресурсы, если бы не был причинен экологический ущерб, которое оценено на основе наилучшей имеющейся информации».

31. Размер экологического ущерба можно оценивать с точки зрения первичных, дополнительных и компенсационных восстановительных мер. *Первичные восстановительные меры* – это меры по уменьшению или устранению ущерба, причиненного конкретному объекту, как правило, в виде удаления выбрасываемых/сбрасываемых загрязняющих веществ, или меры по сокращению их дальнейших выбросов/сбросов. После принятия первичных восстановительных мер поврежденные природные ресурсы могут не вернуться в базовое состояние, в котором они были до инцидента. Может потребоваться принятие *дополнительных восстановительных мер* либо в месте инцидента в виде улучшения или создания альтернативных (поврежденным) ресурсов или услуг,

⁴ В отношении определения стоимости биоразнообразия в денежном выражении см. «Руководство по оценке биоразнообразия: инструкции для разработчиков политики», ОЭСР, Париж, 2002 г. (*Handbook of Biodiversity Valuation: A Guide for Policy Makers*, OECD, Paris, 2002.)

либо на альтернативном объекте в виде улучшения аналогичных или сопоставимых природных ресурсов/услуг.

32. Так как на восстановление поврежденных природных ресурсов и услуг до их базового состояния уходит время, требуются *компенсационные восстановительные меры* для возмещения убытков с момента причинения ущерба до момента восстановления до базового состояния («убытков переходного периода»). В странах-членах ЕС, за исключением Дании, не требуется компенсировать убытки в переходный период, понесенные с момента причинения экологического ущерба до момента завершения восстановительных мер. В Германии предусмотрен порядок измерения убытков в переходный период экономическими методами, но до настоящего времени он не применялся на практике. Тем не менее, это часто делается экспертами неявно при определении достаточных компенсационных мер.

33. На оператора также можно возложить ответственность за затраты на определение размера экологического ущерба, а также за административные затраты на правоприменение и контроль, затраты на сбор данных и мониторинг и за судебные издержки.

34. Для определения типа и объема восстановительных мер, необходимых для возмещения прошлых, текущих и ожидаемых дальнейших убытков, связанных с инцидентом, как подзаконными актами США об определении размера ущерба природным ресурсам, так и ДЭО (в отношении текущих и дальнейших убытков) предусматривается проведение *анализа эквивалентных ресурсов (АЭР)*. Его основополагающая концепция – это попытка приравнять размер или денежное выражение выгоды для окружающей среды, создаваемой восстановительными мерами, к размеру или денежному выражению экологического ущерба. По сути, логика АЭР аналогична логике оценки экологического ущерба в денежном выражении методом восстановительной стоимости, но АЭР можно применять для стоимостной оценки ущерба и восстановления природных ресурсов, не имеющих конкретной потребительской стоимости.

35. Существуют следующие методы оценки необходимых восстановительных мер в эквивалентных ресурсах:

- **Метод «ресурсы за ресурсы»:** В этом методе рассматриваются восстановительные меры, посредством которых делается попытка возместить фактически утраченные ресурсы новыми ресурсами. Чтобы этот метод работал, необходимо распознать, какие организмы утрачены в результате конкретного воздействия на окружающую среду и какие организмы приобретаются в результате конкретных восстановительных мер. Прирост и потери можно также сопоставлять на основе объема утраченной среды обитания (например, гектаров), тогда метод называется «анализом эквивалентной среды обитания»⁵.
- **Метод «услуги за услуги»:** В этом методе основное внимание уделяется «природным услугам» – функциям, выполняемым природными ресурсами для экосистем (таким как очистка воды или сохранение биоразнообразия) или населения (например, противопаводковая защита или рекреационные возможности, такие как рыболовство, пешие прогулки, наблюдение за птицами или просто возможность наслаждаться здоровой природной средой). Поскольку объем услуг на единицу ресурса не обязательно одинаков на всей восстанавливаемой территории, физический объем восстановительных мер может быть больше или меньше физического размера ущерба.

⁵ Официальный статус анализу эквивалентной среды обитания придали природоохранные положения, принятые в 1996 г. Национальной администрацией США по океанам и атмосферному воздуху.

- **Методы «стоимость за стоимость» и «стоимость за затраты»:** Эти подходы применяются в ситуациях, когда невозможно применить методы эквивалентных ресурсов за ресурсы или эквивалентных услуг за услуги. Это случается, например, если предлагаемые восстановительные меры создают другие природные ресурсы, среду обитания или услуги, или если невозможно точно измерить ресурсы или услуги в конкретном случае причинения/восстановления ущерба. В методе «стоимость за затраты» оценивается «стоимость» экологического ущерба и выбираются такие варианты восстановительных мер, у которых имеется денежный эквивалент этой стоимости.

36. Эквивалентный анализ состоит из трех основных этапов:

- 1) Количественная оценка экологического ущерба с точки зрения степени утраты ресурсов или услуг и их объема (либо прогнозируемого, либо фактически измеренного⁶);
- 2) определение и оценка вариантов восстановительных мер с точки зрения объема и качества услуг или ресурсов, которые ожидается восстановить; и
- 3) корректировка степени и сроков восстановления для компенсации утраченных ресурсов или услуг во времени.

37. *Количественная оценка ущерба (или выгоды) может быть выражена в денежных единицах, площади, требующей восстановления, количестве отдельных организмов, которые должны быть восстановлены (например, рыб или птиц) или в единицах использования окружающей среды в рекреационных целях, например, в пользователе-днях, которые должны быть восстановлены для компенсации утраты использования окружающей среды в рекреационных целях. Главное в эквивалентном методе – определить единицу измерения ущерба, в которых будут выражены потери во времени и соответствующая выгода восстановления окружающей среды во времени. Пример применения АЭР в США приводится во вставке 3. В Европе АЭР используется лишь в нескольких странах (например, в Германии и Швеции)⁷.*

⁶ Прогнозируемый ущерб – это ущерб, о причинении которого было известно заранее, главным образом ввиду осведомленности о том, что деятельность человека причиняет такой ущерб. Фактически измеренный ущерб – это случайный ущерб, который не предвидели, и поэтому такой ущерб можно оценить только после того, как он был причинен.

⁷ «Оценка действующей практики экологической ответственности в государствах-членах», документ № 7, «Применяемые методы эквивалентных ресурсов для определения размера экологического ущерба в ЕС», август 2007 г. (*Assessment of Current Practice Regarding Environmental Liability in Member States, Deliverable No. 7, Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU (REMEDE), August 2007*).

Вставка 3. Пример анализа эквивалентных ресурсов: восстановление форели в бассейне р. Кер д'Ален, Айдахо (США)

Бассейн реки Кер д'Ален более ста лет служил объектом сброса кадмия, свинца, цинка и других тяжелых металлов отходов шахтных пород. Ее водные ресурсы были разрушены сбросами опасных веществ шахт и предприятий по переработке минерального сырья.

Расчеты ущерба водной среде обитания (поверхностным водам, рыбе и прочим водным организмам) проводились на основе затрат на восстановление экологических услуг, которые должны были бы оказываться поврежденными поверхностными водами за определенное время. Меры по восстановлению среды обитания рыбы позволяли рассчитать восстановительную стоимость как поверхностных вод, так и водной флоры и фауны. Рассматриваемые альтернативные восстановительные меры включали в себя повышение качества среды обитания в соседних реках, благодаря чему станет возможным нерест, разведение и выживание рыбы.

Была проведена стоимостная оценка услуг, утраченных в результате загрязнения, и выгоды от повышения качества среды обитания с использованием в качестве показателя плотности популяции форели. На основе эмпирических данных было смоделировано реагирование популяции форели на улучшение качества воды в нескольких потоках воды разного качества, с тем чтобы спрогнозировать действие планируемых очистных мер на дальнейшую динамику популяции на пострадавшей территории.

Был рассмотрен ряд проектов восстановления объекта, затраты на альтернативные меры были рассчитаны и приравнены к объему ущерба. В расчетах учитывались как потери относительно базовых условий, так и компенсационные восстановительные меры, необходимые для восстановления услуг среды обитания до достижения базовых условий. В зависимости от проекта восстановления и предполагаемого срока его реализации затраты на восстановительные меры варьировались от 64,4 миллиона до 177,9 миллиона долларов США.

Источник: «Обзорный отчет о методах эквивалентных ресурсов и их применении», Документ № 6А, «Применяемые методы эквивалентных ресурсов для определения размера экологического ущерба в ЕС», июль 2007 г. (*Review Report on Resource Equivalency Methods and Applications*, Deliverable No. 6A, Resource Equivalency Methods for Assessing Environmental Damage in the EU (REMEDE), July 2007).

38. Самая трудная задача в методе эквивалентных ресурсов – оценить степень потерь, связанных с экологическим вредом (а также выгоды от восстановительных мер). Общепринятой практикой является использование одной характеристики услуги или функции природного ресурса. Примерами одного характерного показателя служат показатели плотности растительности или организмов, биомассы, количества утраченных особей. Следует использовать один и тот же характерный показатель в части «потери» и части «выгода» уравнения.

39. Не существует единого объективного стандарта для определения того, какой показатель использовать. Выбор единицы измерения ущерба должен определяться такими соображениями, как тип ущерба (например, физический или химический), масштаб ущерба (например, площадь, сроки, ожидаемая продолжительность) и – самое главное – характер восстановительных мер, доступных для его возмещения, поскольку этот же показатель должен использоваться для определения охвата восстановительных мер. Соответствующий показатель, как правило, выбирается в тесных консультациях с биологами, экологами и другими учеными.

40. Анализ эквивалентных ресурсов – лишь одна из составляющих процесса определения того, как принять наиболее эффективные и целесообразные восстановительные меры. Другие соображения могут также учитываться компетентными органами, операторами и прочими заинтересованными сторонами в том или ином месте причинения ущерба.

41. Для *определения объема восстановительных мер* следует разработать несколько альтернатив, каждая из которых представлена одной или несколькими мерами, которыми потенциально можно восстановить, оздоровить или возместить природные ресурсы или услуги,

равноценные поврежденным. После этого выбирается предпочтительная альтернатива исходя из набора критериев (например, технической осуществимости, действенности, приемлемости для общественности и эффективности затрат), и готовится ее полная характеристика по таким аспектам как сроки получения и объем ожидаемой выгоды и затраты на реализацию (в том числе капитальные и эксплуатационные затраты, затраты на техническое обслуживание и мониторинг).

42. Например, в ДЭО (приложение II) устанавливаются следующие критерии отбора целесообразных мер по восстановлению поврежденной окружающей среды:

- воздействие каждого варианта на здоровье и безопасность населения;
- стоимость реализации каждого варианта;
- вероятность успеха каждого варианта;
- степень, в которой каждый вариант, в результате его реализации, позволит предотвратить ущерб в дальнейшем и избежать побочного ущерба;
- степень, в которой в каждом варианте учитываются соответствующие социальные, экономические и культурные интересы и прочая местная специфика;
- период времени, который потребуется для того, чтобы устранение экологического ущерба возымело действие, и т.д.

43. Последний этап оценки потребностей в восстановительных мерах – это *определение масштаба реализуемого проекта восстановительных мер*, с тем чтобы со временем дисконтированная стоимость ресурсов или услуг, полученных в результате этого проекта, была равна стоимости ресурсов или услуг, утраченных в результате экологического ущерба.

44. Результаты АЭР могут быть выражены в объеме и типе требуемых восстановительных мер или в стоимости их реализации. Общие затраты включают в себя затраты на реализацию, административные затраты, эксплуатационные затраты, затраты на техническое обслуживание и мониторинг, необходимые для обеспечения того, чтобы проект принес ту выгоду, которая заложена в анализ эквивалента.

45. В АЭР не учитывается ценность безвозвратно утраченных и невозстановимых природных ресурсов и услуг (таких как виды и среды обитания, находящиеся под угрозой исчезновения). Хотя по ДЭО подобный ущерб должен оцениваться, до настоящего времени это не делалось в странах ЕС.

4. СТРАХОВАНИЕ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

46. Эффективность любого механизма ответственности может пострадать, если ответственные стороны потенциально неплатежеспособны. Если после экологической аварии загрязнитель не будет располагать активами для возмещения причиненного ущерба, вся система экологической ответственности рухнет, а ее общим результатом станет дополнительная бесполезная трата ресурсов на судебные споры. Поэтому страхование может сыграть важнейшую роль в эффективном управлении рисками загрязнения окружающей среды.

47. Во многих странах ОЭСР собственникам и операторам хозяйственной деятельности, затрагиваемой экологической ответственностью, разрешено покупать страховку от потенциальных требований о возмещении ущерба. Заставляя заранее интернализировать природоохранные затраты путем уплаты страховых взносов, экологическое страхование полностью согласуется с целью предотвращения ущерба, которая преследуется всеми режимами ответственности, и с принципом «загрязнитель платит».

4.1 Трудности страхования экологической ответственности

48. Для того, чтобы риск можно было застраховать, весьма важно, чтобы страховщик мог реалистично и достоверно оценить размер потенциальных страховых исков на конкретный и достаточно длительный период. Однако риск загрязнения окружающей среды и соответствующие режимы ответственности сопряжены как с фактической, так и юридической неопределенностью.

49. **Фактическая неопределенность** характерна, в частности, для случаев постепенного загрязнения (таких как утечка токсичных веществ), которое происходит медленно в течение длительного периода и ущерб от которого может стать очевидным только спустя несколько лет, или даже десятилетий. Бывает крайне трудно установить точное время начала выбросов/сбросов, их продолжительность и момент причинения вреда окружающей среде. Поэтому в связи со скрытым характером и длительным воздействием явлений постепенного загрязнения возникает вопрос о том, подходят ли в этом случае традиционные положения о таких страховых случаях как «совершенное деяние» или «наступление убытка».

50. Поскольку страховые случаи невозможно отнести к конкретному моменту времени, установить существование и обоснованность страхового покрытия традиционными формулами довольно трудно. Кроме того, вполне возможно, что пределы страховки, которые оговаривались при выдаче страхового полиса, стали недостаточными из-за инфляции.

51. **Юридическая неопределенность** может быть обусловлена следующими характеристиками режима экологической ответственности:

- Режимы ответственности, имеющей обратную силу, не согласуются как с главной идеей о том, что экологическая ответственность должна быть направлена на создание соответствующих стимулов для потенциальных загрязнителей, так и с самой сутью механизма страхования.

- Что касается критериев распределения ответственности среди нескольких загрязнителей, норма о солидарной ответственности может породить чрезмерную неопределенность. Страховщик должен будет рассчитывать не только риск, создаваемый будущим страхователем, но и риски, создаваемые всеми другими участниками, деятельность которых в сочетании с деятельностью страхователя может в конечном итоге привести к случаю загрязнения.
- В режимах экологической ответственности, которыми предусматривается денежная компенсация ущерба, причиненного природным ресурсам и/или биоразнообразию, на уровень юридической неопределенности также негативно влияет неоднозначность методов оценки в денежном выражении, описанных выше. Как уже упоминалось, получаемые в их результате суммы ущерба могут быть весьма субъективными и сложными в оценке. С другой стороны, оценка стоимости восстановительных мер значительно более предсказуема, поскольку она определяется установленными техническими нормами и методиками.
- Наконец, применение критерия вины, а не объективной ответственности, может быть истолковано сектором страхования как карательный режим, несовместимый с переносом ответственности на страховщика.

52. Пока сфера действия и экономические последствия экологической ответственности, гражданско-правовой или административной, остаются крайне непредсказуемыми заранее, сектор страхования не сможет оценивать риски загрязнения окружающей среды и управлять ими и, следовательно, не будет готов и способен предлагать их надлежащее страховое покрытие. Поэтому в настоящее время эти риски почти повсеместно исключаются из страхования общей ответственности, а страховая защита от постепенного загрязнения предлагается только по особым полисам и на ограниченных условиях.

53. Кроме того, существуют **факторы, сдерживающие приобретение предприятиями** страховки покрытия экологических рисков. Как правило, будущий страхователь должен понести значительные затраты на проверки на месте и технический анализ, которые проводятся страховой компанией – эти затраты могут достигать крупных размеров, если у страхователя несколько площадок. Более того, многие предприятия весьма щепетильно относятся к предоставлению страховым компаниям доступа к своей территории, поскольку по многим подзаконным актам в случае выявления на территории страхователя по итогам проверки нарушений режима контроля за загрязнением об этом должны быть немедленно уведомлены компетентные органы.

54. Довольно часто после проверки промышленного предприятия инженерами страховой компании на возможность быть застрахованным собственник отказывается приобрести страховку, так как полагает, что рассматриваемая промышленная деятельность достаточно безопасна. Однако тот факт, что предприятие может быть застраховано, указывает лишь на то, что риск, создаваемый данным объектом, достаточно предсказуем для того, чтобы быть застрахованным, но не на то, что никогда не случится аварии. Многие предприятия приобретают страховку от загрязнения, только если они обязаны это сделать⁸.

⁸ Монти, Альберто, «Экологический риск и страхование: сравнительный анализ роли страхования в управлении природоохранными рисками», DАFFЕ/AS/WD(2002)27/REV1, ОЭСР, Париж, 2003 г. (Monti, Alberto, *Environmental Risk and Insurance: A Comparative Analysis of the Role of Insurance in the Management of Environment-Related Risks*, DАFFЕ/AS/WD(2002)27/REV1, OECD, Paris, 2003).

55. Наконец, страхование рисков загрязнения окружающей среды связано с *моральными вопросами*: собственники и операторы предприятий высокого риска могут ошибочно воспринимать страховую защиту как своего рода «лицензию на загрязнение», приобретенную в обмен на уплату страховых взносов.

56. Для поощрения и стимулирования развития и роста рынка страхования загрязнения окружающей среды режим экологической ответственности должен быть организован и сформулирован в законодательстве таким образом, чтобы сопряженные с ним финансовые риски были достаточно прозрачными и предсказуемыми.

4.2 Современные подходы к страхованию экологической ответственности

57. В ответ на описанные выше проблемные фактические характеристики риска загрязнения окружающей среды, страховые компании выработали новые методы работы с ними.

58. В настоящее время покрытие риска загрязнения почти полностью исключено из полисов страхования общей ответственности и предоставляется только по отдельным контрактам в каждом отдельном случае. Страховые компании проводят крайне тщательную оценку и классификацию покрываемого риска. Собираются, как правило, при помощи вопросника, детальные исторические сведения и технические данные по объекту и деятельности будущего страхователя. После этого от имени страховой компании группой квалифицированных инженеров проводится комплексная проверка промышленного предприятия.

59. Помимо оценки адекватности техники безопасности, систем защиты и планов действий в чрезвычайных ситуациях, также оцениваются определенные параметры прилегающей территории. Так, принимается во внимание несколько элементов, в том числе плотность и численность населения на близлежащей территории, тип зданий, объектов и установок, характеристики носителей выбросов/сбросов, в частности проницаемость почв, уровень грунтовых вод, роза ветров и, в целом, все геологические, гидрологические и атмосферные характеристики территории.

60. Сразу после надлежащей оценки риска страховая компания привлекает собственника или оператора объекта к принятию мер по снижению риска и совершенствованию стратегии предотвращения убытков. На протяжении всего срока действия договора страхования страховая компания проводит тщательный мониторинг деятельности страхователя, с тем чтобы предотвратить самоуспокоенное поведение, обусловленное «переводом» риска от предприятия страховщику. Более того, дополнительные инвестиции в меры по предотвращению ущерба могут поощряться страховщиком снижением годового страхового взноса и/или расширением страхового покрытия.

61. Такие меры по предотвращению ущерба, принимаемые промышленными предприятиями в сотрудничестве с сектором страхования, образуют суть гибкого механизма *частного суррогатного регулирования*, которое может служить важным инструментом экологического контроля.

4.3 Обязательное страхование экологической ответственности

62. Система обязательного страхования от загрязнения – по крайней мере, для видов деятельности, особо опасных для окружающей среды – может представляться подходящим решением проблемы нежелания предприятий приобретать страхование экологических рисков.

63. Система обязательного страхования бывает двусторонней и односторонней. В *двусторонней* системе обязательного страхования предприятие обязано приобрести страховку, чтобы получить разрешение на эксплуатацию, а страховые компании обязаны предоставить страховку каждому заявителю без исключения на заранее определенных условиях, утвержденных

компетентным органом. Двустороннее обязательное страхование от загрязнения, однако, несовместимо с самой сутью современных методов экологического страхования. Как уже упоминалось, экологические полисы адаптируются к особенностям конкретного объекта и выдаются на индивидуальной основе, и не каждое предприятие обязательно обладает всеми характеристиками, которые позволяют его застраховать. Более того, стандартные условия, которые предусматриваются подзаконными актами и применяются к каждому страхователю, уподобят страхование от загрязнения системам страхования общей ответственности, которые, как говорилось выше, плохо подходят для экологической ответственности в связи с присущим ей уровнем неопределенности.

64. В *одностороннем* обязательном страховании приобретение страхового покрытия экологической ответственности тоже является предварительным условием работы предприятий, но у страховщиков нет никаких обязательств, поэтому они могут отказать в покрытии любому по своему усмотрению. В этом случае механизм стимулирования, который создается современным экологическим страхованием, будет работать надлежащим образом, но страховые компании окажутся в неудобном и неуместном положении экологического полицейского. На самом деле страховщик будет уполномочен решать, какие предприятия могут продолжить деятельность, а какие должны уйти с рынка, и тем самым незаконно подменят собой контрольно-надзорные органы, что приведет к разного рода злоупотреблениям.

65. Применение режима объективной экологической ответственности без требования о финансовом обеспечении со стороны промышленных предприятий может привести к росту судебных и транзакционных издержек. Однако спрос предприятий на страхование экологической ответственности определяется в конечном итоге не нормативными требованиями, а тем, насколько эта ответственность обеспечена административным и судебным правоприменением.

4.4 Альтернативы страхованию экологической ответственности

66. Страхование – это не единственный способ предоставления финансовых гарантий в отношении риска загрязнения окружающей среды. Существует несколько других финансовых инструментов, которые могут быть применены, в частности следующие:

- Гарантия банка или другой финансовой организации;
- Личное или дополнительное обеспечение;
- Депозит, заранее вносимый на экологический счет.

67. Например, во Франции некоторые категории регулируемых предприятий (объекты высокого риска, обязанные получать разрешения с ограничениями на их размещение, предприятия по управлению отходами и карьеры) обязаны представить банковскую гарантию, которой покрывается текущая деятельность, потенциальные аварии, а также вывод предприятия из эксплуатации и восстановление территории объекта. Требуемая сумма фиксируется в разрешении на основе оценки оператора (в соответствии с ведомственными инструкциями по ее расчету), представляемой в рамках подачи заявки на разрешение, и периодически пересматривается.

68. Введение обязательства предоставлять финансовое обеспечение в той или иной форме, утвержденной компетентным органом, может оказаться лучшим способом решения проблем неплатежеспособности, потенциально подрывающих режим экологической ответственности, чем внедрение режима обязательного экологического страхования.

5. ВЫВОДЫ ДЛЯ ОТВЕТСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

69. Ниже приводятся основные аспекты практики экологической ответственности, действующей в странах ОЭСР, которые могут быть полезны при разработке реформы систем, существующих в ВЕКЦА:

- В странах ОЭСР экологическая ответственность – это не карательный режим, призванный покарать сторону, ответственную за ущерб, а система, направленная на устранение причиненного вреда. Следовательно, под возмещением ущерба, нанесенного природным ресурсам, подразумевается не денежная санкция, подлежащая уплате ответственной стороной государству, а либо принятие восстановительных мер ответственной стороной, либо возмещение ею затрат на устранение загрязнения, понесенных государством.
- Экологическая ответственность бывает административной или гражданско-правовой, в зависимости от устанавливающего ее правового режима. В случае административной ответственности компетентный контрольно-надзорный орган может потребовать принятия профилактических и восстановительных мер или принять восстановительные меры самостоятельно, а затем взыскать стоимость восстановления с ответственных сторон в рамках гражданского права.
- В странах ОЭСР чаще всего применяется объективная ответственность. Объективная ответственность более целесообразна для опасных видов деятельности, чем режим, основанный на наличии вины, так как она заставляет оператора учитывать как уровень осторожности, так и характер и уровень деятельности, стимулируя тем самым надлежащее корпоративное экологическое управление.
- Размер экологического ущерба в странах ОЭСР оценивается преимущественно на основе оценки потребностей в восстановлении пострадавших ресурсов или услуг, оказываемых ими, а не на оценке поврежденных ресурсов в денежном выражении. Это обусловлено прежде всего тем, что потребности в устранении загрязнения могут быть оценены компетентными органами со значительно более высокой степенью прозрачности, стабильности и предсказуемости по сравнению с существующими методами определения экономической ценности природных активов.
- Страхование рисков загрязнения окружающей среды сопряжено с фактической и юридической неопределенностью для страховых компаний, а приобретению страховки потенциально ответственными сторонами мешает ряд сдерживающих факторов. Поэтому экологические риски повсеместно исключаются из обычных страховых полисов, а страховка предоставляется после крайне тщательной оценки и классификации риска страховыми компаниями для каждого предприятия в отдельности. Эффективное административное и судебное правоприменение, а не нормативное требование о приобретении и предоставлении страхования экологической ответственности, определяет спрос на страховое покрытие и стимулирует предотвращение рисков загрязнения.

70. Исходя из вышеприведенных выводов из опыта стран ОЭСР, сотрудникам и экспертам природоохранных органов стран ВЕКЦА предлагается обсудить следующие вопросы, которые позволят обозначить приоритеты реформирования систем экологической ответственности за причинение ущерба природным ресурсам, существующих в этом регионе:

- Какие из описанных подходов к экологической ответственности представляется целесообразным внедрить в странах ВЕКЦА?
- Каким образом может СРГ ПДООС способствовать реформе систем экологической ответственности в ВЕКЦА?