

Совершенствования механизмов возмещения ущерба, как инструмента управления водными ресурсами

Н.Б. Прохорова, Ю.В. Мерзликина

**Российский научно-исследовательский институт комплексного
использования и охраны водных объектов, Россия**

Понятия вреда и ущерба, причиненного водным объектам

Несмотря на обширный перечень нормативных и методических документов, регулирующих вопросы, связанные с оценкой и возмещением вреда/ущерба, причиненного водным объектам и длительную практику расчета размера исковых претензий за нарушение водоохранного законодательства, собственно понятия «вред» и «ущерб, причиненный водным объектам», практически нигде однозначно не раскрыты.

Сегодня разработано множество методов количественной оценки ущерба, но нет чёткого определения самой его сущности. Такая ситуация заставляет априори усомниться в адекватности предлагаемых методов расчёта ущерба, возможности определить его количественные характеристики.

Справочник Н.Ф. Реймерса «Природопользование» (1990) термин «ущерб» определяет как «фактические или возможные экономические и социальные потери, возникающие в результате каких-то событий или явлений, в том числе изменений природной среды, её загрязнения. Ущерб возникает от прямого разрушения материальных ценностей, ухудшения предпосылок ведения хозяйства и воздействия на здоровье человека». В связи с этим необходимо подчеркнуть, что ущерб от экологических нарушений определяет не то, что происходит в окружающей среде, а то, что происходит в экономике.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к вреду, причиненному окружающей среде, относится негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

В документах, имеющих статус нормативно закрепленных, очень часто фигурируют как равнозначные по содержанию термины «вред», «ущерб» и «убытки». Причем понятие «ущерб» обычно трактуется шире, чем материальный или реальный ущерб и приближается по своему значению к понятию «вред».

Методологическая некорректность, допускаемая в отношении стоимостных эколого-экономических характеристик, приводит к последствиям, имеющим негативное влияние на принятие практических решений в сфере

охраны окружающей среды. Так, например, подмена понятия ущерба экономике от экологических нарушений широко распространённым термином «ущерб окружающей среде» ставит проблему охраны окружающей среды в разряд чисто экологических, занижая тем самым её значение непосредственно для экономического развития. В свете результатов анализа этих определений, нужно понимать, что возмещению может подлежать только ущерб, наносимый собственнику водного объекта, вред может быть только ликвидирован, другой формы его возмещения не существует.

Возмещение вреда может осуществляться:

1. в стоимостной форме (предоставление финансовых средств для восстановления состояния окружающей природной среды до исходного к моменту причинения вреда, финансирование мероприятий по воспроизводству природных ресурсов, возмещение истцу иных убытков, включая упущенную выгоду);

2. в натуральной форме (возложение на ответчика обязанности восстановления водного объекта до исходного состояния на момент нанесения вреда своими силами и средствами).

Возможен смешанный вариант, при котором в пользу потерпевшего часть средств компенсируется в денежной форме, а часть – путем выполнения восстановительных работ.

Методологические подходы к экономической оценке экологического ущерба

Действующие методики оценки ущерба водным объектам ориентированы на использование законодательно установленных стоимостных показателей и применение фиксированных величин, заменяющих оценки реальных затрат на ликвидацию негативных последствий и причиненных убытков. Такой подход позволяет рассчитывать некую величину, признаваемую ущербом на основе ограниченного перечня зафиксированных стоимостных или натуральных показателей. Процедура применения таких показателей крайне облегчена, не требует больших затрат на сбор исходной информации, проведение экономических расчетов и их обоснование. Однако, как показывает практика, оценки подобного рода, дают недостоверные результаты, с точки зрения их соответствия размеру и характеру реального ущерба водным ресурсам.

Выделяются два принципиальных методологических подхода к определению величины экономического ущерба: прямой счет и косвенная оценка. Методы прямого счета, являясь на сегодня наиболее точными и объективными, тем не менее, в силу трудоемкости их применения, имеют весьма ограниченную сферу применения. Косвенная оценка экономического ущерба предполагает использование системы нормативных показателей, фиксирующих зависимость негативных последствий загрязнения от основных ущербобразующих факторов.

Наиболее популярной до последнего времени являлась «Временная типовая методика определения экономической эффективности осуществления природоохранных мероприятий и оценки экономического ущерба, причиняемого народному хозяйству загрязнением окружающей среды» (1987), в основу которой положен метод удельных показателей ущерба на условную тонну загрязнений, сбрасываемых со сточными водами, которые были рассчитаны с использованием методов прямого счета. В развитие данной методики в 1999 г. Госкомэкологией России была утверждена «Методика определения предотвращенного экологического ущерба»]. Однако, в отличие от «Временной типовой...» последняя «устанавливает порядок и методы экономической оценки предотвращенного экологического ущерба – как не допущенного в результате деятельности природоохранных органов систем Госкомэкологии России негативного воздействия на окружающую среду». Следовательно, методика не предназначалась для определения других видов ущерба: наносимого, прогнозируемого, остаточного, что является необходимым для решения многих планово-проектных, управленческих задач в области охраны и рационального использования водных ресурсов.

Данная методика имеет, на наш взгляд, ряд недостатков. Применительно к водным объектам данная методика имеет, ряд недостатков: удельные показатели ущерба на одну физическую тонну однородных веществ, сбрасываемых в водные объекты, рассчитанные согласно методике определения предотвращенного экологического ущерба от 2 до 403 раз больше, чем такие же показатели по однородным по химическому составу загрязняющим веществам, выбрасываемым в атмосферу, что неоправданно с позиций оценки риска для здоровья населения; необходима корректировка коэффициентов эколого-экономической опасности отдельных загрязняющих веществ и уточнение удельного показателя ущерба водным объектам применительно к отдельным водным бассейнам (их участкам).

Следующая «Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» (2006) регулирует исключительно способы исчисления вреда, однако, требует дополнительного законодательного подкрепления ответственности за нарушение водного законодательства. Вызывает возражения и процедура определения величины причиненного ущерба водным объектам вследствие нарушения водного законодательства через расчетную величину затрат по очистке сточных вод на стационарных очистных сооружениях, большие размеры платы, неопределенность платежной базы, необоснованность региональных коэффициентов.

В целом, «Методика исчисления...» носит фискальный, а не регулирующий характер, служит инструментом пополнения бюджетных доходов, хотя по назначению должна стимулировать природопользователей к переходу на новые технологии, уменьшающие нагрузку на окружающую среду и водные объекты. При этом платежи за загрязнения должны быть ощутимыми для экономики предприятия, но не чрезмерными.

Анализ судебной практики рассмотрения дел, связанных с возмещением ущерба, показывает, что причиной отказа в удовлетворении в исковых требований в 30% случаев является недоказанность размера причиненного ущерба:

1. Использование в расчете результатов исследований единичной пробы как средне-арифметической величины из общего количества результатов анализов, что является неправильным;

2. Несоответствие расчета требованиям Методики, которая использовалась истцом, в части установления продолжительности сброса сточных вод с повышенным содержанием вредных (загрязняющих) веществ.

Направления совершенствования «Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»

Следствием наличия неработающего экономического механизма рационального водопользования являются недостатки сложившейся в России системы платежей за загрязнение:

- утрачена стимулирующая роль платежей;
- отсутствие приоритетов, тотальность платежей;
- непрозрачность системы нормирования, субъективность установления лимитов сбросов;
- лучшие водопользователи не имеют льгот;
- утеряна связь платежей с издержками на предотвращение загрязнения и с ущербом;
- ставки платежей очень малы;
- платежи не формируют целевого и гарантированного финансирования водоохранных мероприятий, собираемые средства поступают в бюджеты различных уровней и могут расходоваться на различные цели;
- производственный контроль недостоверен;
- государственный контроль не эффективен, поскольку осуществляется по принципу «званого гостя».

Опыт показал, что «Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства», обладает рядом недостатков: большие размеры платы, неопределенность платежной базы, необоснованность региональных коэффициентов. В таблице 1 приведен перечень факторов, которые были разработаны и дополнительно внесены в проект при корректировке методики.

Таблица 1

Факторы, требующие разработки при корректировке методики

Фактор	Причина разработки	Предполагаемое решение
Экономический механизм	Неэффективность	В системе водоохраны перенести акценты с понятия затрат (руб/м ³ сточных вод) на предотвращение ущерба (руб/кг или руб/ед. вредности)
Корректировка такс	Вызывают сомнения	Перекрестная корректировка
Огромное число контролируемых параметров	Тупиковый путь. Затратный вариант.	Разработка модели упрощенной методики. Снижение до минимума число показателей, определяющих платежную базу.
Токсичность	Не применяется	Разработан раздел
Изъятие воды	Не оценивается	Разработан раздел
Тепловая нагрузка	Не применяется	Разработан раздел
Оценка истощения	Не применяется	Разработан раздел
Оценка самоочищения	Не применяется	Разработан раздел

Особое значение имеет процедура уточнения и корректировки такс Методики, которая производилась в нескольких перекрестных направлениях, с целью установления их на уровне, обеспечивающем эффективную водоохранную деятельность:

- путем оценки ущерба водопользователя в условиях технического регулирования водопользования в режиме внедрения НСТ, если сточные воды вообще не очищать;
- путем оценки ущерба в аналогичном режиме водопользования, если сточные воды не доочищать;
- путем оценки ущерба через реальную стоимость воды;
- путем оценки ущерба через экологичную водоемкость производства.

Адаптация размеров такс для исчисления размеров ущерба водным объектам

Рассмотрены два возможных пути корректировки размеров такс:

- по платежеспособности водопользователей;
- по принципу введения наилучших существующих технологий.

Для примера оценки платежеспособности был рассчитан вред водным объектам в бассейне р. Урал в результате сброса загрязняющих веществ в водные объекты от снежных свалок, расположенных на территории бассейна. Его величина оценена ориентировочно в 2 трлн. рублей. При этом, по данным

Росстата, общая стоимость основных фондов всех категорий и отраслей экономики регионов территории бассейна (включая Республику Башкортостан, Оренбургскую и Челябинскую области) практически сопоставима и составляет 3,6 трлн. рублей.

Информация таблицы 2 также подтверждает наличие проблем с таксами, используемыми в «Методике исчисления...».

Таблица 2

Сопоставление платежеспособности водопользователей и суммы вреда, нанесенного ими водным объектам

Предприятие– нарушитель водного законодательства	Стоимость показателей, характеризующих капитал предприятия и/или результаты деятельности, тыс. руб.	Сумма вреда, исчисленная по Методике, тыс. руб.	Сумма вреда к возмещению по решению суда, тыс. руб.
Муниципальному унитарному предприятию водопроводно- канализационного хозяйства «Димитровградводоканал»	Выручка от регулируемой деятельности 134 404 Себестоимость от регулируемой деятельности 176 158	261 374	184 724.
ОАО «Соломбальский ЦБК»	Стоимость чистых активов 799 010	1 103 147	187 461

Некорректность такс «Методики исчисления...». (2009) объясняется непрозрачностью использованной стоимости очистки одной тонны приведенной массы загрязняющих веществ (т.е. стоимости 1 млн. м³ виртуально использованной свежей воды).

Установлено, что для большей части веществ таксы при оценке вреда при сбросе со сточными водами в сравнении с нормативами платы за сверхлимитный сброс увеличились. При этом для наиболее опасных веществ степень увеличения меньше. Если для тяжелых металлов она составляет менее 10 раз, то для кальция, хлоридов, сульфатов – сотни раз. Также выполнена корректировка:

- заниженных такс за сбросы опасных пестицидов;
- коэффициента пересчета БПК₅ и БПК_{полн} для сильно загрязненных сточных вод;

- сниженного удельного размера вреда в денежном выражении при увеличении общей массы вещества;
- коэффициента интенсивности негативного воздействия при сбросе в малую реку;
- введен коэффициент повышенной ответственности при «чистом» фоне и пр.

Принцип внедрения наилучших существующих технологий

Одной из проблем при определении сумм возмещения ущерба является игнорирование того факта, что в водоохранной деятельности, в частности деятельности по ликвидации вреда, наносимого водным объектам, существуют лучшие технологии и технические решения. Финансирование и реализация проектов восстановления водных объектов и ликвидации вреда водным экосистемам носит остаточный характер и имеет формальные результаты выполнения, в то время как в мировой практике в этой сфере вот уже на протяжении 30 лет создаются и реализуются базы данных и практик по наилучшим технологиям, методам восстановления водных объектов, проводится активная политика обмена опытом и формирования единой международной информационной базы данных.

Предложено ввести назначение такс с учетом затрат при использовании наилучших доступных технологий НДТ и убытков за счет снижения качественных показателей воды водного объекта и потребительской её стоимости.

Не исключая общепринятую практику технико-экономических расчётов, имеет смысл производить оценку эффективности системы очистки сточных вод с использованием себестоимости снятия 1 т загрязняющего вещества (контрольного для конкретного типа сточных вод). Чем более эффективна водоохранная технология, чем больше снимается масса загрязняющего ингредиента, тем меньше платежи за сброс, тем выше прибыль и тем меньшее его количество поступит со сточными водами в водный объект, нанося меньший ущерб. В результате, при формировании базовых прогрессивных технологий очистки сточных вод, может сложиться объективный механизм перехода экзозэкологических водохозяйственных объектов в эндоэкологические.

В результате исследования выполнена корректировка «Методики исчисления размера вреда, наносимого водным объектам в результате их использования» по следующим направлениям: платежная база, учет условного самоочищения водного объекта, ответственность за сброс токсичных компонентов и повышение токсичности вод, ответственность за нарушение теплового режима водного объекта, за истощение водного объекта, проведена корректировка такс и подготовлен проект законодательного акта о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам финансового обеспечения гражданской ответственности за причинение вреда водным объектам в результате их использования.