

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФОРМ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВОЗМЕЩЕНИЯ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ВОДНЫМ ОБЪЕКТАМ ВСЛЕДСТВИЕ НАРУШЕНИЯ ВОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

© 2012 г. К.В. Крутикова, Ю.Б. Мерзликина, О.В. Тютков

*ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования
и охраны водных ресурсов», г. Екатеринбург*

Ключевые слова: водный объект, водопользование, возмещение вреда, нарушение, гражданская ответственность, страхование.

В статье рассмотрены направления развития механизма возмещения вреда водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Оцениваются необходимость законодательного закрепления процедуры возмещения вреда, а также введения новых форм финансового обеспечения возмещения вреда.

По результатам применения введенной в 2009 г. «Методики исчисления вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства» [1] (далее – Методика), возмещение вреда для некоторых водопользователей становится не предметом природоохранной политики предприятия, а потенциальной угрозой финансовой устойчивости, несмотря на положительную динамику финансовых результатов основной деятельности. Иногда размер обязательств, предъявляемых в возмещение вреда, сопоставим с суммарным капиталом водопользователя. Исчисленные государственными органами суммы вреда порой достигают нескольких миллиардов рублей, в то время как по результатам рассмотрения дел арбитражными судами предъявляемые к предприятию претензии подлежат полностью отказу либо значительному снижению исчисленных сумм. Это происходит вследствие несовершенства методологии исчисления размеров вреда, а также пробелов в нормативно-правовых документах в части установления факта нарушения водного законодательства и отсутствия четко закрепленного порядка возникновения ответственности водопользователя и возмещения оцененного вреда. Методика не регулирует вопросы возмещения вреда, только алгоритм его оценки. Отсутствуют законодательные акты, четко фиксирующие процедуру применения Методики, и самого процесса возмещения, что приводит к неэффективности действующего механизма.

В значительной степени возникновение ответственности водопользо-

вателей, а значит необходимость возмещения вреда, обусловлены уровнем экономического развития и устоявшейся практикой несоблюдения водоохранного законодательства большинства хозяйствующих субъектов, оказывающих значительное негативное воздействие. Речь идет о систематическом нарушении нормативов воздействия на водные объекты, в т. ч. в результате неудовлетворительного состояния основных водохозяйственных фондов организаций.

Порядок оценки причиняемого вреда, установленный Методикой, также имеет недостатки, которые приводят к конкретным трудностям ее применения. В первую очередь, необходимо внесение изменений в Методику в части корректировки такс размеров вреда. При установлении такс загрязняющие вещества, сбрасываемые со сточными водами (что характерно в отношении делящегося сброса загрязняющих веществ – самого «проблемного» вида нарушения водного законодательства), сгруппированы по определенному интервалу ПДК (предельно допустимой концентрации). В результате этого по ряду загрязняющих веществ таксы в сотни раз превышают ставки платы за сброс загрязняющих веществ, причем уже за сверхнормативный сброс [2]. Превышение такс исчисления размера вреда водным объектам над ставками платы за сброс загрязняющих веществ действительно должно иметь место и в силу необходимости увеличения ставок платы, и в силу повышенного уровня водоохранных затрат в случае значительного систематического или аварийного загрязнения. Тем не менее, логика соотнесения уровня ставок платы и такс исчисления вреда, на наш взгляд, должна быть сопоставима по загрязняющим веществам.

С другой стороны, Методика применяется для оценки вреда параллельно с методическими документами по определению размеров платы за негативное воздействие на окружающую среду в части сброса загрязняющих веществ и предусматривает экономическую ответственность за сброс, превышающий нормативы, в т. ч. за загрязнение при авариях. Методические подходы назначения стоимостных показателей этих документов принципиально отличаются, однако практикуется их одновременное применение к одному и тому же объему сброса загрязняющих веществ. Хотя в дальнейшем согласно положениям Методики размер вреда уменьшается на величину фактической оплаты сверхнормативного сброса вредных (загрязняющих) веществ, которая рассчитывается, исходя из массы вредных (загрязняющих) веществ, учитываемых за период времени, принятый при оценке вреда. Таким образом, при сопоставлении двух разных по величине для одного и того же загрязняющего вещества таксе и нормативе платы, отражается некорректный расчет экономической ответственности за причиненный ущерб водному объекту.

В целом, на сегодняшний день порядок возмещения вреда ограничивается процедурой исчисления сумм вреда и предъявления претензий к водопользователю в судебном порядке. В некоторых случаях водопользователями осуществляются восстановительные мероприятия. Фактические затраты на выполнение мероприятий по предупреждению сверхнормативного сброса вредных (загрязняющих) веществ и ликвидации загрязнения водного объекта или его части документально подтверждаются, а их обоснованность проверяется органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов. Затем возмещение вреда осуществляется в объеме исчисленного вреда за вычетом затрат на восстановительные мероприятия и сумм уплаченных сверхлимитных платежей за негативное воздействие на окружающую среду в части сброса загрязняющих веществ с превышением установленных нормативов [1].

Вне зависимости от рассмотренных недостатков определения размеров вреда действующий механизм именно его возмещения требует совершенствования и проработки отдельных инструментов и процедур. Наибольшее внимание следует уделить формированию условий гарантированного возмещения водопользователями вреда, исчисленного на основе откорректированной Методики, путем введения либо обновления следующих инструментов:

- Страхование гражданской ответственности водопользователя.
- Финансирование риска возникновения гражданской ответственности водопользователя.
- Возмещение вреда с учетом платежеспособности водопользователя.
- Предоставление финансовых гарантий по возмещению в рамках консолидированной группы.
- Введение принципов саморегулирования в сфере деятельности водохозяйственных предприятий.
- Меры административного характера.

Основным элементом механизма возмещения вреда должно стать страхование. При введении системы страхования гражданской ответственности водопользователей возможно формирование механизма возмещения вреда на основе инструментов предварительного характера, показанного на рис. 1, в соответствии с которым реализуется система обязательного страхования гражданской ответственности водопользователей. При этом страховая сумма может быть установлена, например, на уровне 300–500 тыс. рублей. Подавляющее большинство водопользователей (более 90 %) с определенной вероятностью наступления страхового случая (необходимости возмещения вреда) будут



укладываться в эту сумму. Для остальных водопользователей (которые, впрочем, берут на себя большую часть причиняемого водным объектам вреда в стоимостном выражении) целесообразно расширение используемых инструментов за счет добровольного страхования ответственности, некоторых видов финансирования рассматриваемого риска и прочих инструментов, рассмотренных далее.

Предложенные инструменты будут слабо реализуемы в случаях, когда причинение вреда в глобальных объемах является следствием изношенности оборудования, в т. ч. в силу низкой рентабельности основной деятельности. Примеры судебной практики свидетельствуют о финансовой несостоятельности водопользователей когда размер вреда значительно выше возможного к страхованию и самостоятельному исполнению обязательств. Финансовое обеспечение в подобных условиях возможно в соответствии со схемой, представленной на рис. 2, включающей инструменты как предварительного, так и исполнительного характера. При причинении вреда в объемах, превышающих «законодательно установленный» уровень для обязательного страхования, будет иметь значение платежеспособность водопользователя, т. е. необходимость предоставления возможности возмещения вреда в особом порядке. Если же объем подлежащего возмещению вреда значительно выше платежеспособного уровня даже по результатам применения дополнительных инструментов целесообразно применение мер административного характера.



Далее более подробно рассмотрены отдельные инструменты данного механизма.

Страхование гражданской ответственности водопользователя

Страхование должно стать основным финансовым инструментом. Целесообразность его введения продиктована методологией финансового обеспечения реализации гражданской ответственности. Хотя страховой рынок до сих пор не выявил актуальность этого вида, в случае оптимизации процессов расчета и возмещения вреда следует ожидать роста судебно-административного исполнения начисляемых сумм по возмещению вреда, что, в конечном итоге, должно привести к развитию страхования ответственности. На сегодня незначительный спрос по данному виду страхования наблюдается исключительно среди страхователей – российских предприятий, присутствующих на международных рынках, а значит вынужденных отвечать международным требованиям (в т. ч. в управлении рисками) и при этом имеющих значительные экологические воздействия.

Недостаточное развитие страхования гражданской ответственности водопользователей определяется рядом специфических условий:

- отсутствие нормативного обеспечения страхового дела в сфере охраны окружающей среды, недостаточная проработанность принципов и инструментов страхования гражданской ответственности за риск нанесения вреда водным объектам;

- низкая платежеспособность водопользователей (даже для оплаты страховой премии по обязательным видам экологического страхования);

- основную долю средств в огромных исчисляемых к возмещению суммах составляет вред, причиненный предприятием в результате систематического превышения нормативов допустимого воздействия на водный объект. Для страховых компаний эти суммы являются «нестраховуемыми» в силу показателей страховой статистики.

Большинство правил экологического страхования, по которым на сегодняшний день заключаются договоры, среди страхуемых рисков рассматривают: вред жизни и здоровью третьих лиц, вред имуществу третьих лиц и, в некоторых случаях, расходы на восстановительные мероприятия. Подобные условия страхования, в принципе, удовлетворяют текущим потребностям страхователей и укладываются в общие принципы страхования ответственности. Тарифы, установленные для этого вида страхования, также соответствуют среднему уровню страхования гражданской ответственности. С учетом поправочных коэффициентов в зависимости от условий страхования и степени риска итоговые тарифы по данному виду страхования установились на уровне 1–3 % от страховой суммы [3].

Вред водному объекту, причиненный нарушением водного законодательства, по сути, должен укладываться в определение вреда имуществу третьих лиц, однако на сегодняшний день водный объект не определен как имущественная категория и страховая стоимость этого потенциального объекта страхования не поддается экономической оценке. Поэтому в перечень рисков страхования целесообразно включение вреда, причиненного компоненту окружающей среды (водному объекту). Тогда, размер вреда вполне может определяться по существующей методологии исчисления вреда водным объектам, причиненного нарушением водного законодательства, при условии вывода систематического превышения нормативов допустимого воздействия на водный объект из видов негативного воздействия, вред по которым подлежит возмещению, с соответствующим пересмотром системы платежей за сверхнормативное воздействие на окружающую среду.

В целом, страхование гражданской ответственности водопользователей должно быть введено в форме обязательного страхования с проработкой ос-

новых положений и принципов страхования по отдельным видам воздействия на водный объект. Среди рисков:

- вред жизни и здоровью третьих лиц;
- вред имуществу третьих лиц;
- вред водному объекту;
- расходы на восстановительные мероприятия.

Идентификация водных и водохозяйственных рисков должна предусматривать следующий комплекс предварительных действий:

- определение статистических характеристик ущербов, причиняемых водопользователями, систематизированных по видам нарушения водного законодательства и видам экономической деятельности водопользователей;
- установление границ (лимитов ответственности страховщика) по возмещению вреда, причиняемого водным объектам водопользователями по различным видам воздействия на водный объект;
- формирование классификации водопользователей (страхователей) с точки зрения вида осуществляемой деятельности, вида воздействия на водный объект (вида нарушения водного законодательства), а также результатов предварительного водохозяйственного аудита. Водохозяйственный аудит водопользователя (страхователя) должен проводиться с целью оценки степени риска (соблюдения нормативов водопользования, состояния основных водохозяйственных фондов, наличия фактов нарушения водного законодательства и пр.).

Структура базовой тарифной ставки будет несколько отличаться от экологического страхования в целом. Поскольку, например при причинении вреда в результате сбросов загрязняющих веществ основным риском будет являться причинение вреда жизни и здоровью третьих лиц и соответственно базовая ставка по этому риску должна быть значительно выше. Напротив, при причинении вреда в результате сброса загрязняющих веществ в водный объект, ответственность возникает у страхователя перед собственником водного объекта и только в некоторых случаях возможно причинение вреда здоровью третьих лиц. Поэтому основная доля ставки должна приходиться на вред водному объекту и расходы на восстановительные мероприятия.

Однако проблема будет заключаться в установлении уровня страховых сумм, которые должны быть зафиксированы в договоре страхования. На этапе введения института страхования в водохозяйственную практику страховые суммы могут быть назначены исходя из статистики размеров ущерба, причиненного водным объектам; расчетной стоимости восстановительных работ и фактически произведенных затрат на ликвидацию последствий и восстановление; размеров вреда в рамках заявленных и урегулированных исков. В дальнейшем же целесообразно введение экономической оцен-

ки водных объектов в процедуру определения потенциальных страховых сумм, а также в методологию оценки вреда.

Со стороны страховых компаний, скорее всего, последует установление лимитов ответственности и повышающих коэффициентов для страхователей с различной историей нарушения водоохранного законодательства. В этом случае целесообразно установление минимальных страховых сумм для обязательного страхования гражданской ответственности водопользователей с расширением этих сумм путем добровольного страхования. Тогда система экологического страхования в целом будет полноценным механизмом финансового обеспечения возмещения вреда как с позиции потенциальных страхователей, так и с позиции потенциальных выгодоприобретателей.

Финансирование риска возникновения гражданской ответственности водопользователя

В качестве форм финансового обеспечения риска возникновения гражданской ответственности предварительного характера можно рассмотреть следующие.

1. Резервирование средств. Резервирование средств является способом снижения отрицательных последствий наступления рисков событий, который состоит в том, что водопользователь создает обособленные фонды возмещения убытков (фонды риска) при непредвиденных ситуациях возникновения гражданской ответственности за счет собственных оборотных средств. Подобное резервирование средств на покрытие убытков является самострахованием, приемлемым в следующих случаях:

- очевидна экономическая выгода от его использования по сравнению с другими методами управления риском (например, по сравнению со страхованием, когда страховые премии превышают приемлемые пределы);
- невозможно обеспечить требуемое снижение или покрытие рисков предприятия в рамках других методов управления риском (необходимость финансового обеспечения обязательств по возмещению вреда свыше страховых сумм по обязательному страхованию гражданской ответственности водопользователей).

Однако средства, формирующие фонд риска, исключаются из оборота, что приводит к снижению показателей деловой активности предприятия, а значит необходимо оптимизировать их объем. Использование подобного инструмента как формы возмещения вреда водным объектам вряд ли получит широкое распространение. Как правило, предприятия, характеризующиеся высокой степенью данного риска, имеют сильно изношенное водохозяйственное оборудование (что, собственно, и является причиной та-

кого уровня риска), а значит ресурсы, скорее всего, будут направлены на сокращение либо предотвращение риска. В этом случае целесообразно использование других форм финансового обеспечения. Хотя для акционерных обществ создание резервного фонда является обязательным, часть средств которого можно рассматривать в качестве обеспечения возмещения вреда при возникновении соответствующих обязательств.

2. *Кредитование.* Невозможность финансового обеспечения возмещения вреда при нарушении водного законодательства предприятиями, имеющими значительные расходы на эти цели или на платежи за негативное воздействие на окружающую среду, а также отсутствие возможности прямого финансирования риска за счет собственных средств приводят к поиску дополнительных способов финансирования. Привлечение заемных средств водопользователями на цели инвестирования в строительство и реконструкцию водохозяйственных систем и сооружений с государственным субсидированием процентных ставок по кредитам на строительство или реконструкцию очистных сооружений и систем оборотного и повторно-последовательного водоснабжения из средств федерального бюджета будет являться финансовым инструментом косвенного предупреждения риска возникновения ответственности.

Возмещение вреда с учетом платежеспособности водопользователя

Введение процедуры оценки платежеспособности водопользователя с целью определения адекватности нагрузки по возмещению вреда, причиненного нарушением водного законодательства, должно быть основано на принципах предварительного аудита водохозяйственной деятельности, по результатам которого производится определение эффективности водохозяйственной деятельности и оценивается возможность применения или неприменения льготных условий возмещения вреда.

По результатам оценки платежеспособности водопользователя возмещение вреда может происходить в льготном режиме. Основанием для применения льготного режима возмещения может являться назначение водопользователю статуса «положительного водопользователя» либо в случае возможного возникновения признаков его несостоятельности при единовременной уплате средств в возмещение вреда. Государственные органы в этих случаях принимают решение о предоставлении отсрочки или рассрочки по уплате средств в возмещение вреда.

Отсрочка или рассрочка представляет собой изменение срока уплаты средств в возмещение вреда при наличии оснований, предусмотренных ст. 64 ч. 1 Налогового кодекса РФ [4], на срок, не превышающий один год,

соответственно, с единовременной или поэтапной уплатой суммы задолженности. Согласно положениям Налогового кодекса отсрочка или рассрочка может быть предоставлена организации на сумму, не превышающую стоимость ее чистых активов, за исключением имущества, на которое в соответствии с законодательством РФ не может быть обращено взыскание.

Подобная схема будет дополнять механизм возмещения вреда и позволит отчасти решить проблему финансовой несостоятельности водопользователя по уплате средств в возмещение вреда достаточно распространенную в судебной практике.

Предоставление финансовых гарантий в рамках консолидированной группы

Механизм предоставления финансовых гарантий в рамках консолидированной группы подразумевает, например, предоставление финансовых ресурсов на погашение обязательств по возмещению вреда водным объектам в рамках создаваемой консолидированной группой налогоплательщиков (в соответствии с введением изменений в налоговое законодательство [5]). Консолидированная группа налогоплательщиков может быть создана организациями при условии, если одна организация, являющаяся участником этой группы, непосредственно и (или) косвенно участвует в уставном (складочном) капитале других организаций, являющихся участниками этой же группы. В этом случае предполагается предоставление банковских и финансовых гарантий организациями дочерним предприятиям-водопользователям, имеющим обязательства по возмещению вреда, поскольку основной капитал, как правило, сосредоточен в головной организации, в то время как дочернее предприятие, причиняя основной по группе вред водным объектам, может оказаться неплатежеспособным.

Саморегулирование в сфере деятельности водохозяйственных предприятий

Одним из рассматриваемых направлений развития водохозяйственного комплекса считается переход на принципы саморегулирования в сфере деятельности предприятий водоснабжения и водоотведения, являющихся основной категорией проблемных водопользователей, причиняющих ущерб водным объектам и не имеющим возможности обеспечения обязательств, возникших в связи с необходимостью возмещения вреда. С введением принципов саморегулирования автоматически предполагается создание компенсационных фондов и системы страхования ответственности членов

саморегулируемых организаций, что может способствовать дополнительному косвенному стимулированию финансирования восстановительных мероприятий и возмещения вреда водным объектам до введения системы страхования гражданской ответственности водопользователей.

Меры административного характера

Достаточно действенным инструментом, обеспечивающим возмещение вреда в судебном порядке, можно считать административное приостановление деятельности водопользователя, которое заключается во временном прекращении деятельности, оказывающей негативное воздействие в силу нарушения водного законодательства, по результатам которого возникает ответственность по возмещению вреда. Таким образом, реализуется принцип технического ограничения риска. В случае продолжения либо возобновления водопользователем деятельности до момента полного возмещения вреда в соответствии с действующим административным законодательством к нему могут быть применены меры соответствующего характера, такие как:

- приостановление деятельности или установление временных ограничений;
- введение дополнительной исполнительной административной ответственности.

При внесении соответствующих изменений и дополнений в действующую методику расчета размеров вреда, а также введения в практику водопользования рассмотренных форм финансового обеспечения возмещения вреда водным объектам должны быть действительно реализованы требования природоохранного законодательства об обязательном возмещении ущерба окружающей среде.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Методика исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства. Утв. приказом Минприроды России от 13.04.2009 № 87. Зарег. в Минюсте России 25 мая 2009 г. № 13989.
2. Мерзликина Ю.Б., Крутикова К.В. Слагаемые механизма возмещения. Методика исчисления вреда водным объектам, причиненного при нарушении водного законодательства, нуждается в доработке / Вода Magazine: Водопользование, Водоснабжение, Водоотведение. 2011. № 5 (45). С. 52–55.
3. Методические рекомендации по организации и проведению регионального пилотного проекта по экологическому страхованию // Официальный сайт Ассоциации экологического страхования / Режим доступа: <http://www.aekos.ru/activity/projects/>
4. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ (ред. от 30.03.2012) // Официальный сайт Консультант Плюс / Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nalog1/>

5. Федеральный закон от 16.11.2011 № 321-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с созданием консолидированной группы налогоплательщиков» // Официальный сайт Консультант Плюс / Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=121774>

Сведения об авторах:

Крутикова Ксения Валерьевна, к. э. н., заведующая сектором экономики водопользования отдела управления водными ресурсами, ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: krutikovak@mail.ru

Мерзликина Юлия Борисовна, к. э. н., заведующая отделом управления водными ресурсами, ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23; e-mail: ros_julia@mail.ru

Тютков Олег Владимирович, д. э. н., главный специалист, отдел координации НИР, ФГУП «Российский научно-исследовательский институт комплексного использования и охраны водных ресурсов», Россия, 620049, г. Екатеринбург, ул. Мира, 23